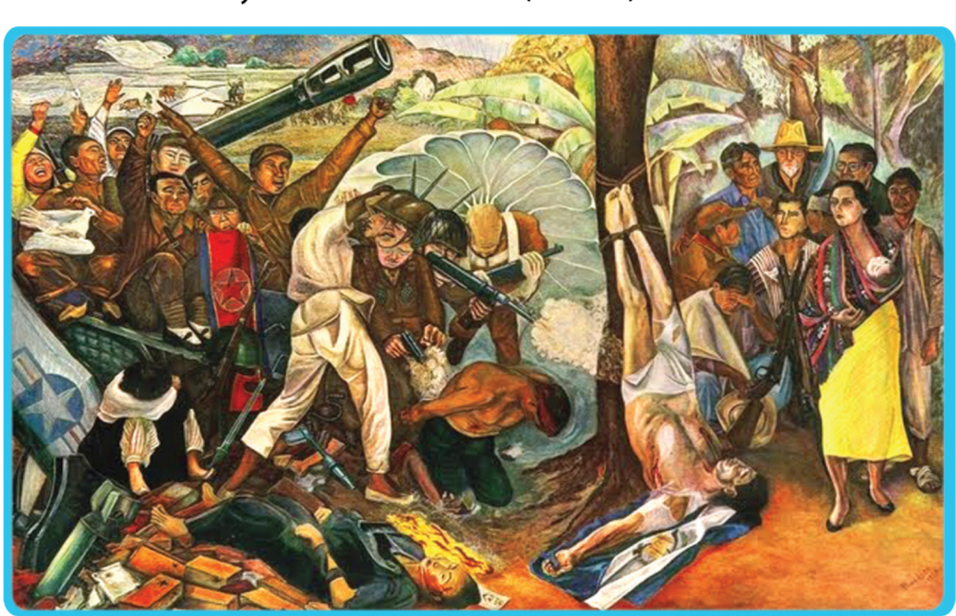
Políticas Públicas

Exigibilidad y realización de Derechos Sociales Impacto en la Política Pública

Volumen IV

Ximena Erazo / Suzy Castor / Jaime Pizarro (editores)



Mural "Venceremos", Rina Lazo

Prólogo del Excelentísimo Presidente de la República de Guatemala, Ingeniero Álvaro Colom Caballeros





INSTITUTO INTERNACIONAL
HENRY DUNANT

Ciencias Humanas

Jaime Pizarro (Chile)
Doctor en Química de la Universidad de Ginebra (Suiza), Profesor de Química del Medioambiente de la Universidad de Santiago de Chile. Ha realizado diversas investigaciones y publicaciones científicas en el campo de la Química de Aguas, caracterización de sistemas químicos en aguas naturales y remediación de aguas contaminadas con metales. Es Director de la Fundación Henry Dunant América Latina y participa como docente y Director del Diplomado sobre Cambio Climático y Políticas Públicas. Se desempeñó como Director del Departamento de Ingeniería Geográfica de la Universidad de Santiago (2007-2009) y Director de Relaciones Internacionales de la Universidad de Santiago (1999-2001).

Suzy Castor (Haití)
Diplomada en Ciencias Sociales por la Escuela Normal Superior de Haití en 1958 y Doctora en Historia por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), es una de las personas que ha escrito con más lucidez sobre el pasado y el presente de su país y del Caribe. Profesora de la Facultad de Filosofía y Letras y de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM (1968 -1986). En 1972 creó el Centro de Estudios del Caribe en la Facultad de Ciencias Políticas y, en 1976, fundó la revista especializada Caribe Contemporáneo, publicada por este Centro. Desde 1995 dirige el Centro de Investigación y Formación Social para el Desarrollo CRESFED. Recibió el Premio Juan María Bandrés a la Defensa del Derecho de Asilo y la Solidaridad con los Refugiados. Ha sido distinguida como Doctora Honoris Causa por la Universidad Autónoma de Santo Domingo. Es vicepresidenta de la Asociación de Historiadores de América Latina y miembro del Tribunal Permanente de los Pueblos

Ximena Erazo (Chile)
Arquitecta, Magíster en Desarrollo Urbano Regional, Universidad Católica de Chile. Presidenta de la Fundación Henry Dunant América Latina. Analista del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de Chile (1987-2010) y Miembro de la Honorable Junta Directiva de la Universidad Arturo Prat en representación de la Presidenta Michelle Bachelet (2007-2010). Directora del Diplomado Internacional de Especialización en Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Políticas Públicas de la Fundación Henry Dunant América Latina y Co-Presidenta del Collège Universitaire Henry Dunant (Ginebra, 2000-2010). Fue Secretaria General y Secretaria Asociada para América Latina y el Caribe del World University Service WUS-International (Ginebra) y Vice-Presidenta del International Council for Voluntary Agencies ICVA (Ginebra).

Ximena Erazo / Suzy Castor / Jaime Pizarro (editores)

Exigibilidad y realización de Derechos Sociales Impacto en la Política Pública

Fundación Henry Dunant América Latina

Ximena Erazo
Presidenta

Antonia Santos
Vice Presidenta

Héctor Oyarce
Tesorero

Gloria Ramírez
Secretaria

Mariella Parodi
Edición de textos

Esta publicación a sido posible gracias a:

COPREDEH

MSc. Dora Ruth del Valle Cóbar
Presidenta de COPREDEH

Carlos Oswaldo Morales Callejas
Director Ejecutivo de COPREDEH

José Antonio Montúfar Chinchilla
Subdirector Ejecutivo de COPREDEH

Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo
en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH)
2ª Ave. 10-50 zona 9, Ciudad de Guatemala, Guatemala, C.A.
Tels. (PBX) (502) 2360-7272, 2334-0115 y 2334-0116 FAX (502)2334-0119
E-mail: copredeh@copredeh.gob.gt
Sitio web: www.copredeh.gob.gt

Diseño y diagramación
Manuel Coguox

Impreso en Mayagrafica
mayagrafica@yahoo.com
Guatemala, junio 2011

Exigibilidad y realización de derechos sociales

Impacto en la política pública Vol. IV

Ximena Erazo, Ruth del Valle, Álvaro Colom,
Manuel Jacques, Roberto Garretón, Marco Moreno,
Hernán Frigolett, Simone Cecchini, Francisco Rey, Rob Vos,
Marco V. Sánchez, Enrique Ganuza, Mauricio Rosenbluth,
Jaime Esponda, Pablo Marimán, Pablo Villegas,
Jorge Martínez, Raúl Moreno

Ediciones Fundación Henry Dunant América Latina

FUNDACIÓN HENRY DUNANT
AMÉRICA LATINA
Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Políticas Públicas



Índice

Les grands combats d´aujourd´hui se mènent donc au nom des Droits de l´homme ou contre eux, et non plus pour instituer telle forme out elle autre de propriété et de pouvoir.

Alain Touraine
Apres la crise
Édition du Seuil, 2010

Presentación

XIMENA ERAZO[1]
RUTH DEL VALLE[2]

La legitimidad con que se ha ido instalando la idea de que corresponde al Estado cumplir el deber de hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales, ha dado lugar a nuevos desarrollos en cuanto a definición de contenidos, procesos y métodos referidos al núcleo conceptual y operacional de dicho planteamiento, esto es la formación de políticas públicas basadas en derechos.

Así, por ejemplo, el cada vez más amplio reconocimiento y conciencia de la necesidad de abordar la acción pública desde la perspectiva de los derechos, ha significado que prácticamente todas las temáticas, problemas, sectores o áreas de la acción pública están desarrollando sus propias herramientas conceptuales y operacionales para aproximarse a ellas con el enfoque de derechos. Cambio Climático, Genero, Desastres, Seguridad Alimentaria, Migraciones, Desarrollo, Ordenamiento Territorial, Seguridad Pública, son parte de una larga lista de temáticas que ya no pueden ser abordadas con los enfoques tradicionales, recurriendo a este nuevo paradigma. La presión por asegurar el cumplimiento de los derechos humanos, en particular de aquellas obligaciones legalmente vinculantes consagradas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los principales tratados internacionales de derechos humanos va en aumento y vive un proceso de legitimación que ya no tiene vuelta atrás.

Con la creciente demanda por un más riguroso seguimiento del cumplimiento efectivo de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, ha cobrado cierta urgencia la necesidad de avanzar en una reflexión crítica en torno las metodologías e instrumentos

1 Arquitecta, Magíster en Desarrollo Urbano Regional, Presidenta de la Fundación Henry Dunant América Latina

2 Politóloga, Magíster en Psicología Social y Violencia Política, Presidenta de la Comisión Presidencial coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos -COPREDEH-

de medición de los derechos económicos, sociales y culturales. En esa dirección, el tema de la medición e indicadores de derechos humanos ha adquirido particular preocupación en el último tiempo, concentrando la atención de numerosos abogados, economistas y cientistas sociales que se han abocado a la compleja tarea de elaborar indicadores de derechos humanos y trabajar conceptualmente sobre el tema[3]. La medición de los derechos en las políticas públicas ha pasado a ser un asunto estratégico para la verificación del cumplimiento de los derechos y un camino certero para superar los grados de abstracción que aún persisten en cuanto a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

Otro tema importante de la reflexión, y sustantiva a la hora de dimensionar la brecha entre lo declarativo y lo efectivo, se refiere a la diferencia entre derecho y garantía social; señalándose que esta radica en que la primera posee una formulación declarativa de elevado contenido ético y que la segunda, tiene una función complementaria a la primera y enfatiza las disposiciones que la sociedad ha creado para realizar tal declaración.

Los capítulos contenidos en esta publicación, que como las anteriores recopila las clases dictadas por sus autores en los Diplomados Internacionales de Especialización en Derechos Económicos, Sociales y Culturales organizados por la Fundación Henry Dunant América Latina y el Instituto Internacional Henry Dunant en Santiago de Chile, San Salvador (El Salvador, América Central) y San Sebastián (País Vasco, España), reflejan los importantes avances que se vienen produciendo en cuanto la producción de conocimiento sobre los temas más acuciantes y complejos relativos a la realización efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales a través de las políticas públicas.

3 Simone Cecchini Víctor Abramovich; Laura Pautassi; Eitan Felner, entre otros.

Contenidos por capítulo

En el primer capítulo, *Transformaciones del Estado en contextos de la globalización del derecho y de pluralismo jurídico,* Manuel Jacques Parraguez sostiene que el campo del Derecho, eje esencial en la concepción del Estado como constelación jurídica -asociado desde sus propias gestas independentistas a la tradicional relación Estado-Nación- hoy se ve desplazado por la presencia de dos nuevas dimensiones de juridicidad: la global y la local-comunitaria. Señala que en las repúblicas latinoamericanas la noción de heterogeneidad y de multiculturalismo presionan para instalar una nueva cultura jurídica bajo otra racionalidad del Derecho. Esta busca dejar atrás la noción formal y la concepción positivista de monismo jurídico y da espacio al surgimiento y construcción de un nuevo paradigma jurídico, fundado en la idea de pluralismo jurídico, sostenido en la coexistencia de diversidad de sistemas jurídicos que conviven dentro de un Estado. En su opinión, el desafío de incorporar la idea del pluralismo jurídico en la construcción de modelos sociales es tal vez una de las apuestas más novedosas y relevantes, no sólo en la transformación del Derecho, sino en la de los Estados y en la forma como éstos operan para implementar sus políticas. Finalmente el autor propone 3 ámbitos de desafíos, a los que pasa revista, a saber: Retos en los procesos de construcción de pluralismo jurídico; Retos en los procesos de globalización del Derecho y Retos para la construcción de nuevos roles para el Estado.

A continuación, el trabajo realizado por Roberto Carretón, *Historia y Principios del derecho internacional de los Derechos Humanos* sostiene que para abordar el tema de los principios de Derecho Internacional de Derechos Humanos (DIDH) se hace necesario mencionar que esta nueva rama del derecho forma parte del Derecho Internacional Público General (DIPG); el Derecho Internacional Humanitario (DIH), que regula tanto el derecho a la guerra como a las formas admitidas de combate es también parte de esta nueva rama del derecho. El capítulo revisa históricamente el desarrollo de la construcción normativa del sistema de Derechos Humanos, poniendo

especial atención en el sistema de fuentes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, de igual manera se pasa revista a los sujetos titulares de derechos, mencionándose la incorporación de nuevos sujetos titulares dentro de las distintas expresiones que adopta el Sistema del Derecho Internacional de Derechos Humanos. Finalmente se presenta un análisis completo de los principales principios que informan la construcción y desarrollo de esta rama del Derecho.

El tercer capítulo, *Negociando las Políticas Públicas: Notas sobre conflictos y tensiones en el proceso de formación de las Políticas Públicas,* de Marco Moreno, discute acerca de la naturaleza conflictiva del proceso de formación de las políticas, señalando que no se debe perder de vista que en su formulación hay una dinámica relacionada con el poder. Propone que, para el caso chileno, en las últimas décadas, se ha impuesto un pensamiento lineal y la razón tecnocrática en la formación de políticas públicas. Señala también que dicho modelo ha ido generando agotamiento y que ello ha significado una crítica que se traduce en demanda por abrir el ciclo de las políticas más allá de la lógica tecnocrática, permitiendo que los mecanismos participativos jueguen un rol. En este sentido, el autor señala que es posible reconocer una diversidad de actores en el proceso de formación de políticas, cada uno de ellos actuando desde sus particulares lógicas y posiciones de poder. Propone también la posibilidad de identificar algunas tensiones en el proceso, a saber: 1) Los relativos a la lógica política de los procesos de reforma ("voluntad declarada" v/s "voluntad real") en relación con las decisiones públicas y participación; 2) Los referidos al modo en que concibe la articulación de lo técnico y lo político (el espejismo de la etapa política y la técnica); 3) Los relativos a las características organizacionales del Estado (institucionalidad y masa crítica para implementar las reformas) y 4) Los referidos a la estructura gubernamental que obstaculizan la implementación de políticas.

Y señala que en definitiva, lo que el estudio de las políticas muestra es que en una sociedad, a partir de los intereses de los grupos, se levantan, inhiben o aminoran diversas cuestiones y, en correspondencia, los grupos sociales suman o restan sus intereses, extienden o restringen

sus alianzas, endurecen o flexibilizan sus posiciones, se enfrentan sin tregua o negocian sus ventajas (Aguilar, 2003:31). Así, parece estar quedando claro que las políticas públicas emergen como resultado de transacciones políticas entre dichos actores. Este dato está a la base del carácter conflictivo y de las tensiones que aparecen en este proceso.

El cuarto capítulo, a cargo Hernán Frigolett Córdova, *Finanzas Públicas y ciudadanía,* define las finanzas públicas diciendo que son el sistema de registro que compila los recursos económicos que percibe el Estado, y que son administrados por el Gobierno, para acometer las necesidades sociales individuales y colectivas de la población. Se las puede entender también como la cuenta detallada de los ingresos corrientes provenientes de la recaudación tributaria, de la apropiación de rentas provenientes de las empresas públicas y de las transferencias corrientes y de capital recibidas, por un lado, y por otro de la asignación de los recursos al gasto corriente de operación, al pago de transferencias corrientes y de capital, y a la inversión. El saldo final de las finanzas públicas indica finalmente la necesidad de financiamiento del accionar público. Para el autor, las finanzas públicas reflejan la gestión que realiza el gobierno de la equidad en el conjunto social. Por lo general, el análisis de la equidad tiene que realizarse desde una perspectiva estructural y otra más bien coyuntural, para hacerse cargo de las condiciones cambiantes que enfrentan los ciudadanos. Agrega que la sustentabilidad de las finanzas públicas es de relevancia para efecto de contar con un accionar de política pública que asegure una base de acción de mediano plazo, para lo cual se debe elaborar una estrategia de consumo presente y futuro que tenga presente la restricción de ingreso más permanente que enfrenta el presupuesto nacional.

El autor también se refiere al Royalty y señala que no es un impuesto, sino una renta, y como tal, no se le puede considerar como carga tributaria. El concepto de Royalty se aplica incluso entre privados, y es parte de una transacción comercial, en la que se pactan períodos de explotación y compensaciones económicas por la extracción del recurso. Finalmente sostiene que la reciente crisis financiera y económica ha contribuido a dejar de manifiesto es que los sistemas de previsión

están expuesto a riesgos de sostenibilidad independientemente de si son de reparto o de capitalización. Otro elemento importante, es que la equidad previsional requiere de una intervención de la política pública y compromete recursos de las finanzas públicas en el mediano plazo.

Simone Cecchini, en el quinto capítulo, *Los indicadores como instrumento esencial en la lucha por la realización de los derechos Económicos y Sociales,* sostiene que, desde un enfoque de derechos humanos, es esencial poner un gran énfasis en la reducción de las desigualdades. De hecho, siguiendo a Bobbio (1996: 70-71), es posible argumentar que la lógica detrás de los derechos humanos a la educación, el trabajo o la salud es eminentemente igualitaria, ya que los derechos económicos y sociales buscan reducir las desigualdades entre ricos y pobres y poner a un creciente número de personas en mejores condiciones en relación con las personas más aventajadas.

Añade el autor que para lograr un crecimiento equitativo, CEPAL sugiere diversas medidas, tales como alcanzar nuevos pactos sociales, basados en criterios de equidad e inclusión social, y así promover cambios en la política impositiva y en el gasto social; mejorar la institucionalidad social (en cuanto a la coordinación, transparencia, eficiencia y rendición de cuentas en materia de gasto social); poner énfasis en programas de reducción de la pobreza con sinergias entre distintas áreas; y adoptar políticas educativas y de salud con un claro enfoque redistributivo, para estandarizar la calidad, las condiciones de acceso y las oportunidades de fortalecimiento del capital humano (Naciones Unidas, 2005).

A lo largo de este capítulo, se buscará mostrar cómo los aprendizajes conceptuales y metodológicos en el campo de los indicadores sociales pueden servir de referencia para la reflexión en torno al monitoreo de la realización de los derechos económicos y sociales. Se describen las fuentes de datos para los indicadores sociales y se abordan algunas de sus limitaciones. Finalmente, en las conclusiones, el autor subraya el aporte del conocimiento acumulado en materia de indicadores sociales para el monitoreo de los derechos sociales y

económicos, así como la necesidad de tener una visión de conjunto de los indicadores, que corresponda a la visión integral del desarrollo llevada adelante por la perspectiva de los derechos humanos.

Más adelante, Francisco Rey, en el sexto capítulo *El enfoque basado en derechos humanos en la acción humanitaria,* presta particular atención al hecho de que no obstante que la ayuda humanitaria surge vinculada al derecho, con los años ese inicial enfoque se ha ido olvidando, y no es sino hasta los años noventa que se ha vuelto a recuperar un cierto enfoque basado en derechos en el ámbito humanitario. En su artículo el autor reflexiona sobre el enfoque de derechos en el trabajo humanitario y plantea algunos de los problemas a los que se enfrenta. Plantea que la primera reflexión sobre la relación de la acción humanitaria con los derechos humanos es, precisamente, la concepción de la ayuda como derecho y el derecho a recibir asistencia. Al mismo tiempo, a lo largo de su trabajo, el autor realiza una breve descripción de las iniciativas más recientes que tratan de incorporar o mejor dicho recuperar un enfoque basado en derechos en este sector, entre las que menciona el proyecto Esfera y el Código de Conducta del Movimiento de Cruz Roja y Media Luna Roja y las ONG humanitarias.

Francisco Rey concluye su trabajo señalando los retos del trabajo de ayuda humanitaria, entre los que menciona los problemas de politización de la ayuda, la perdida de neutralidad, la manipulación, los riesgos de cooptación por actores políticos si se incorpora el enfoque de derechos. Para enfrentar dichos retos, el autor propone, entre otras iniciativas, el uso de instrumentos participativos de trabajo desde el diagnóstico; una mayor vinculación con los beneficiarios y beneficiarias y sus expectativas; la utilización de instrumentos que no solo midan necesidades sino que valoren cumplimiento de derechos, mapas de derechos, identificación de portadores de obligaciones, análisis de capacidades y vulnerabilidades y un mayor énfasis en la prevención y en la reducción de los riesgos ante desastres en países con pautas recurrentes de ellos. Sin sustituir la responsabilidad primaria del Estado pero trabajando con las comunidades para esa exigencia del cumplimiento de derechos.

A continuación, los autores del séptimo capítulo *Políticas Públicas para el desarrollo humano. ¿Cómo lograr los objetivos de desarrollo del milenio en América Latina y El Caribe?, Rob Vos, Marco V. Sánchez y Enrique Ganuza,* abordan de manera general la situación particular de la región en materia de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en una mirada comparada con otras regiones pobres de la tierra. A continuación presenta un marco analítico donde discute acerca de las dificultades que existen para determinar cuales son las mejores políticas a implementar para dar cumplimiento a los ODM , menciona los enfoques de evaluación de necesidades y otros enfoque sectoriales, enfoques macro y enfoque macro-micro integrado. Concluyen señalando cuales serían los principales hallazgos, según él la aplicación del enfoque macro-micro integrado permite evaluar lo que se requeriría para lograr los ODM (o metas del milenio), incluyendo el tipo de acciones que se deben ejecutar a nivel sectorial, estimaciones realistas de los costos macroeconómicos y consideraciones sobre cómo afrontar las repercusiones macroeconómicas alternativas asociadas con las diversas estrategias de financiamiento.

Mauricio Rosenbluth en el octavo capítulo *Garantía, Titularidad y Peracionalización de los derechos sociales,* desarrolla su argumentación haciendo referencia a la experiencia acumulada en la región a partir de la recuperación de regímenes democráticos, señalando que la Gobernabilidad democrática va a estar relacionada con la capacidad de producir no sólo mejores condiciones de acceso a los bienes y servicios de cada sociedad sino también a la producción de mayor cohesión social. A partir de allí, plantea la existencia de algunos desafíos que enfrenta la gobernabilidad democrática en materia social, todos ellos vinculados con la politización de los procesos de generación de políticas y de profundización de la democracia social.

El autor enfatiza en la necesidad de atender a tanto al desarrollo económico como al desarrollo social, lo que no ha sido frecuente en el contesto de las experiencias vividas en la región. Se hace necesario, según Rosenbluth, que existan umbrales de ejercicio de los derechos

sociales que se encuentren garantizados a fin de que no se produzca una vulneración a la ciudadanía. Finalmente, el autor concluye formulando algunas recomendaciones y sugerencias de política social que garanticen derechos.

El noveno capítulo, *Desastres naturales, derechos Humanos y desplazamientos de población*, a cargo de Jaime Esponda Fernández, parte con la definición que Naciones Unidas da del concepto "desastre", indicando que se trata de "una alteración grave del funcionamiento de una sociedad, que causa pérdidas humanas, materiales o del medio ambiente que exceden la habilidad de la sociedad afectada para enfrentarla con sus propios recursos". En su trabajo, el autor señala que ni el Derecho Humanitario ni el Derecho Internacional de los Derechos Humanos se han referido directamente, en sus instrumentos internacionales, a los desastres naturales. Si bien los desastres naturales han sido asociados habitualmente al surgimiento de necesidades y problemas de naturaleza humanitaria, hoy se va tomando conciencia de que también obligan a atender fenómenos de desplazamiento humano y especial protección de los derechos humanos. Así mismo, se detiene a presentar el estado actual de la discusión sobre el tema de los desplazados internos y los límites a su protección en el marco de la regulación internacional.

El trabajo de Esponda también aborda el tema de las Directrices Operacionales del Comité Permanente entre Organismos (IASC), sobre la protección de los Derechos Humanos en situaciones de desastres naturales y se refiere al hecho de que las Directrices no enuncian un listado de los derechos humanos, tal como lo encontramos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos o en los Pactos o Convenciones de la Carta Internacional de los Derechos Humanos, sino que recaen directamente en aquello que se debe hacer, desde la óptica de los derechos humanos, cuando se enfrenta un desastre natural, con una visión integral de las necesidades de las víctimas.

Finalmente el autor se refiere a los desafíos que quedan aun

planteados para asegurar que la protección de los Derechos Humanos sea un criterio central al momento de ocurrir situaciones de desastres naturales.

A continuación en el décimo capítulo, *Territorio, propiedad y derechos colectivos de los Pueblo Indígenas,* Pablo Marimán Quemenado, sostiene que los pueblos indígenas del continente Americano han sido durante el siglo XX y lo que va del XXI importantes actores sociales invisibilizados por la política, especialmente si esta la controlan grupos de la oligarquía terrateniente; como también por la propia ciencia social, si es que en ella predominan enfoques teóricos y prácticas euro céntricos.

Agrega que en los pueblos originarios americanos es su relación con la tierra y su particular ideología al respecto, lo que comienza a ser reconocido y lo que a su vez ha nutrido el discurso público ante los estados, el mundo económico y la sociedad nacional, sentando jurisprudencia. Una de las constataciones, es que el grupo humano, emparentado y relacionado con el territorio lo usa (económicamente), lo significa (culturalmente) y lo vive (crea un sentido de pertenencia).

Se refiere al concepto de cosmovisión y señala que a través de ella podemos observar no solo los elementos de la realidad con la que conviven los sujetos indígenas, sino también el papel y la relación de estos con su entorno. Más adelante revisa los conceptos de comunidad, entendida como una forma de organización social que genera otro sentido de lo publico y lo privado, que redunda en la socialización, la reproducción cultural, la organización del trabajo y la distribución de los productos/bienes. Esta genera sus propias institucionalidades y por consiguiente sus marcos normativos; de propiedad, opuesta a la concepción occidental.

Aborda el tema de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, los que se expresan en dos cuerpos jurídicos de origen internacional y concluye con una discusión acerca de los pueblos indígenas en Chile.

Posteriormente, Pablo Villegas, en el capítulo onceavo, *El hambre de los tiempos modernos y las políticas alimentarias: De la devaluación del trabajo y de la gente a la perdida del derecho a comer*, afirma que el hambre ha existido siempre, pero que hay un momento en la historia en que tanto su origen como su naturaleza cambian. A partir de entonces se puede hablar del hambre de los tiempos modernos. Esto se da en el último cuarto del siglo XIX cuando este problema se presenta sin estar determinado por los factores naturales sino por los económicos, es decir, por la capacidad de compra de los consumidores.

A lo largo de su trabajo, el autor estructura y desarrolla su argumentación en torno a las siguientes ideas fuerza: 1) La tecnología como instrumento de apropiación de la producción de alimentos; 2) El vínculo de la revolución verde con el control de la natalidad y una visión de la producción de alimentos en manos del capitalismo; 3) La revolución transgénica; 4) Las Políticas alimentarias en tiempos de abundancia; 5) La Seguridad y Soberanía Alimentaria; 6) La influencia del Neoliberalismo en las Políticas Públicas y 7) La Ayuda Asistencialista a los países pobres.

En el capítulo doceavo, *Derecho a la migración internacional,* a cargo de Jorge Martínez Pizarro, el autor instala la discusión acerca de la desprotección y vulnerabilidad generalizada de muchos migrantes que van al mundo desarrollado, ya sea desde antes de su partida, durante sus travesías, en la llegada, en la permanencia y hasta en la repatriación, señalando que son uno de los signos más salientes de que algo anda mal en torno a los derechos humanos en estos tiempos.

En este artículo se ofrece una breve reflexión sobre la naturaleza de los riesgos de vulneración de derechos de las personas migrantes, con viejos y nuevos asuntos, junto con una descripción de las iniciativas a nivel internacional para la promoción y defensa de los derechos humanos y, específicamente, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Se señala que esta Convención es el más importante

instrumento de carácter vinculante de la legislación internacional destinado a proteger los derechos humanos de los migrantes, agregándose que el tema migratorio ha sido tratado también en el derecho internacional para los refugiados y el asilo, y la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.

El autor llama la atención acerca del hecho de que ningún país del mundo desarrollado ha ratificado la Convención y enumera y revisa seis argumentos que el estima resumen la importancia de la Convención. Finalmente concluye que un papel potencialmente importante puede jugar la sociedad civil, a través de la denuncia y la observancia de la aplicación de las normas que los Estados han comprometido ante la comunidad internacional.

Finalmente, Raúl Moreno, en el treceavo capítulo *Crisis económica global y derechos económicos y sociales: Una mirada desde El Salvador,* sostiene que la actual crisis económica global representa una seria amenaza para el goce de los Derechos Económicos y Sociales a nivel planetario, especialmente de la población en situación de vulnerabilidad. Los efectos perversos de esta situación, que se expresa en la destrucción masiva de empleo, la falta de acceso a los servicios de la seguridad social y la profundización del empobrecimiento y exclusión social, recae en mayor medida en las mujeres, las niñas, los niños y jóvenes de los países pobres.

En su trabajo, el autor explora acerca de los principales impactos de la crisis económica global en los Derechos Económicos Sociales, a la luz de la experiencia salvadoreña. Para ello se parte, en el primer apartado, del proceso de titularización y del *boom* inmobiliario estadounidense que desemboca en la crisis financiera, luego se analiza la fase de recesión económica y la crisis agroalimentaria. En el segundo apartado se revisan los vehículos de transmisión de la crisis global a partir de la experiencia salvadoreña, visibilizando las repercusiones más relevantes en materia de cumplimiento de los Derechos Económicos y Sociales.

Prólogo

Exigibilidad y realización de derechos sociales: impacto en la política pública[1]

Es para mí un honor prologar esta publicación que contiene diferentes ponencias sobre los derechos económicos, sociales y culturales y sobre políticas públicas con enfoque de derechos.

Desde el inicio del mandato asumí el compromiso de trabajar especialmente por los sectores del país históricamente excluidos y que han vivido bajo los más altos niveles de inequidad. Fortalecer las acciones en educación y formación (bajo cualquier modalidad) fue una de las primeras acciones que emprendimos con mi gabinete de gobierno, en el entendido de que quien tiene conocimiento tiene poder, y quien tiene poder cuenta con herramientas para transformar su entorno.

Invertir en la capacitación en derechos humanos a funcionarias y funcionarios públicos es el primer paso para fortalecer nuestras instituciones y cumplir con nuestra responsabilidad de garantizar y hacer efectivos los derechos humanos de la población. En ese marco, la importancia de implementar procesos de formación a personas claves al frente de las instituciones del Ejecutivo y otras del Estado, sobre derechos económicos, sociales y culturales es una línea importante de trabajo.

Los derechos económicos, sociales y culturales se sustentan en los principios de igualdad de oportunidades, calidad de vida, solidaridad y no-discriminación; con la garantía de estos derechos se busca democratizar el acceso a los servicios atendiendo a distintos grupos de la sociedad con sus diferencias y condiciones específicas.

1 Publicación a presentar en el Diplomado Internacional de Especialización en Derechos Económicos Sociales y Culturales y Políticas Públicas (2011) implementado en el marco del convenio de cooperación entre la Fundación Henry Dunant para América Latina, con sede en Chile, y la Comisión Presidencial coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos –COPREDEH-, a realizar la semana presencial de estudios en la ciudad de Guatemala del 18 al 23 de julio de 2011.

Los DESC son derechos universales, indivisibles e interdependientes de los derechos civiles y políticos, sustentan que las personas deben disfrutar derechos tales como el derecho al trabajo, a un nivel de vida adecuado, a la salud, la alimentación, la vivienda, la educación, la protección social, el reconocimiento étnico y de identidad cultural, y otros.

La realización de los DESC implica acciones puntuales de los Estados en la implementación de una normativa que regule y priorice la asignación de los recursos. En la medida que se comprenda el carácter imperativo de estos derechos y se implementen políticas públicas equitativas, orientadas a reducir las brechas de desigualdad a través de mecanismos (programas, proyectos, etc.) de distribución de activos, se estará avanzando en la lucha contra la discriminación y exclusión de grupos de la sociedad.

Existe relación estrecha entre los derechos económicos sociales y culturales y los derechos cívico políticos. En la medida que las personas tengan acceso a servicios y oportundiades en la sociedad, mejor será su situación de vida, por ende contarán con mejores condiciones para participar en instituciones políticas, ejercer libertades y emprender proyectos propios. Asimismo, reflejarán mayor capacidad en el intercambio cultural y en la participación en asociaciones civiles.

De igual forma, los derechos económicos, sociales y culturales están estrechamente vinculados al paradigma del desarrollo humano, que tiene como punto de partida la igualdad de oportunidades para prosperar, para asegurar la vida con méritos y con el respeto de todos. En ese marco, la cohesión social debe ser entendida como una función del Estado dirigida a la promoción de las capacidades de las personas que integran los grupos históricamente excluidos, a través de la garantía de sus derechos sociales.

Enfoque de derechos en las políticas públicas

El enfoque de derechos toma como referente la universalidad, la igualdad y la no discriminación, de donde se derivan acciones

preferenciales hacia los grupos vulnerables o excluidos de la sociedad para reducir la inequidad existente.

El enfoque de derechos identifica a los titulares de derechos (y sus derechos legales y reglamentarios) y a los titulares de deberes (y sus obligaciones), y contribuye a fortalecer las capacidades de los titulares de derechos para elevar sus reclamos, así como las de los titulares de deberes para cumplir con sus obligaciones.

En el desarrollo basado en un enfoque de los derechos humanos se determina la relación entre individuos y grupos con reclamos válidos, de las personas que son titulares de derechos, y actores estatales y no estatales, con obligaciones correlativas, que se conocen como titulares de deberes. En tal sentido el enfoque de derechos aporta una perspectiva para guiar la acción e intervención de las autoridades públicas, a través de sus diferentes planes y programas de desarrollo económico y social.

El enfoque de derechos humanos aplicado en políticas públicas exige una mirada focalizada en los aspectos contextuales específicos de la sociedad y la identificación de mecanismos para hacer realidad los derechos. Inicia con una evaluación y revisión de los servicios y persuadir a legisladores y autoridades locales de que modificar la manera de hacer las cosas es una tarea primordial.

Las políticas públicas no son ajenas a las relaciones de poder existentes entre los actores sociales, estas relaciones de poder pueden explicar dinámicas sociales que limitan el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas y el incremento del desarrollo humano.

El paradigma de desarrollo humano y el enfoque de derechos sustentan la creación e implementación de políticas públicas orientadas a la búsqueda de la justicia y la equidad, con el fin de legitimar la democracia a través de la garantía de los servicios y la distribución equitativa de bienes, el fortalecimiento de las capacidades de deliberación pública, de participación e inclusión de los titulares de derechos en la toma de decisiones, velando porque éstas no estén en

manos de pocos actores, sino que incluyan también a aquellos grupos de la población a quienes el sistema ha mantenido en condiciones de exclusión.

Derechos sociales y las acciones institucionales

Según el Informe de Desarrollo Humano 2009/2010, la concentración de la riqueza en Guatemala no ha cambiado significativamente en los últimos 20 años. Una quinta parte de la población sigue participando de no más del 3% de los ingresos totales, mientras que la quinta parte que posee más recursos obtiene más de tres quintas partes de la riqueza[2].

En nuestro país la pobreza es una de las manifestaciones de las desigualdades e inequidades que persisten históricamente. La pobreza afecta de forma distinta a los diferentes grupos de la población y en los diversos lugares donde viven; por ejemplo, se manifiesta de diferente manera en las poblaciones urbanas que en las rurales, en los municipios con población indígena es más aguda que en los habitados por personas mestizas, es más perversa en las mujeres y niñas que en los hombres.

Las desigualdades e inequidades sociales excluyen a sectores mayoritarios de la población de los servicios para el bienestar básico, como alimentación, educación, salud, seguridad, acceso a empleo. También los limita de la participación en espacio de toma de decisiones a nivel local, es decir, las personas que conforman estos sectores enfrentan obstáculos para la participación en los espacios de toma de decisiones que orientan el rumbo del país.

La pobreza y la desigualdad son barreras al desarrollo humano, especialmente de las poblaciones indígenas de nuestro país. Los datos sobre salud, educación e ingresos de las poblaciones indígenas están por debajo de los que se reportan de la población no indígena. Contar con estos datos ha significado una priorización en la atención a las

---

2 Informe Desarrollo Humano 2009-2010 página 260

regiones mayoritariamente indígenas, así como la reformulación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza -ERP-.

Solidaridad, Productividad Nacional, Gobernabilidad y Regionalidad, son los cuatro pilares en los cuales descansa el Programa de Gobierno de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE).

El componente *solidaridad* incluye la agenda social, el desarrollo rural enfocado en áreas abandonadas, educación y salud, entre otros. *Gobernabilidad* abarca la seguridad ciudadana y nacional, el sector justicia y el gran pacto social. En el pilar de *productividad* se incluyen las políticas de incentivo a la producción, y la regionalidad apunta a construir el perfil de liderazgo con el que el país se mostrará ante la comunidad internacional.

A partir de 2008 el gobierno de la República centró sus esfuerzos en impulsar acciones que garantizaran a la población los derechos económicos, sociales y culturales bajo la sombrilla del desarrollo humano, entendido éste como lo describe la agencia de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, (2009/2010):

> *«El desarrollo humano tiene como propósito ampliar las libertades reales de las personas para que sean y hagan lo que valoran y tienen razón para valorar. En la práctica, también empodera a las personas para que participen activamente en el desarrollo en un planeta compartido. Se centra en las personas. En todos los niveles de desarrollo, el desarrollo humano se enfoca en las libertades esenciales: vivir una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos, disfrutar de un digno estándar de vida y edificar su propio destino. Estas libertades, valoradas en sí mismas por muchas personas, también constituyen medios para otras oportunidades.»*

Como primera medida se reformuló la Estrategia de Reducción de la Pobreza -ERP-, dotándola de un enfoque más relacionado con la desigualdad; se centró en un enfoque del abordaje de la pobreza que incorpora la desigualdad económica, pero manteniendo el papel central del crecimiento económico.

Como parte de la ERP se creó el Consejo de Cohesión Social -CCS- que tiene como objetivo atender a los municipios en extrema pobreza, por medio de programas que se ejecutan con el apoyo articulado de diferentes instituciones de gobierno. Bajo la coordinación del Consejo de Cohesión Social, entre estos programas se encuentra el Programa de Transferencias Económicas Condicionadas (TCE) «Mi Familia Progresa».

Las transferencias económicas condicionadas han sido un instrumento de política social focalizada en hogares en condición de pobreza y pobreza extrema. Con ello se pretende interrumpir la reproducción inter-generacional de la pobreza, mediante el aumento en los niveles de capital humano. Las TCE son cantidades de dinero en efectivo que se entregan en forma directa con cierta periodicidad a las familias, a cambio del cumplimiento de una o varias condicionalidades como que las niñas y niños tengan una asistencia regular a la escuela, tengan control médico a través de visitas periódicas a los centros de salud.

Hacer efectiva la gratuidad en la educación y los servicios de salud, todo en cumplimiento con lo que establece la Constitución Política de la República, fue una prioridad de mi gobierno.

Algunas acciones en el marco de los compromisos en materia de derechos humanos

Otros esfuerzos encaminados al fortalecimiento de la institucionalidad del Ejecutivo, impulsando el cumplimiento de los compromisos asumidos del Estado guatemalteco en materia de derechos humanos, especialmente aquellos relacionados con el respeto de los derechos de los pueblos indígenas y la incorporación del enfoque de derechos en las políticas institucionales. Un resultado en este sentido

es la instalación del "foro interinstitucional en derechos humanos", que está integrado por representantes de las diferentes instituciones del Estado, coordinado por la Comisión Presidencial coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos COPREDEH y que se reúne cada tres meses para el seguimiento y sistematización del cumplimiento de las recomendaciones que han dado al Estado guatemalteco los diferentes órganos del Sistema Interamericano de las Naciones Unidas y Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos.

Para el fortalecimiento de las capacidades de las funcionarias y funcionarios públicos en materia de derechos humanos, se han suscrito convenios de cooperación con instituciones nacionales e internacionales que tienen la especialidad en el tema, con el objetivo de incentivar el desarrollo de una cultura más proactiva que defensiva en cuanto a la realización de los DESC, formando capacidades para saber encontrar y dibujar alternativas por parte de aquéllos que tienen la responsabilidad de transformar las opciones políticas en políticas concretas, contribuyendo también al surgimiento de oportunidades para una participación ciudadana efectiva.

En el 2009 se realizó la primera promoción del diplomado "Derechos Humanos y Gestión Pública", en el 2010 la segunda. Otros procesos educativos sobre derechos humanos han sido implementados específicamente para personal del Ministerio de Gobernación, por ejemplo, las dos etapas del diplomado "formador/a de formadores/as en derechos humanos", avalado por la Facultad de Humanidades de la Universidad de San Carlos y dirigidos a personal docente de la Escuela de Estudios Penitenciarios y de la Academia de la Policía Nacional Civil, esto con el fin de que personal de estas instituciones presten sus servicios en un marco de respeto a los derechos humanos.

En especial quiero referirme a la firma del convenio de cooperación entre la COPREDEH y la Fundación Henry Dunant para América Latina con sede en Chile, del cual se deriva como una acción estratégica la implementación del *"Diplomado Internacional de Especialización en Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Políticas*

Públicas, Guatemala 2011", con el objetivo de fortalecer las capacidades del Poder Ejecutivo y de cumplir un rol proactivo y de compromiso efectivo con la construcción de políticas públicas, cuyos contenidos estén definidos por los principios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en particular de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Creemos que con este proceso de formación se aportará sustantivamente en la identificación y formulación de metodologías, instrumentos y formas institucionales que viabilicen la realización de los derechos sociales a través de la acción pública y privada, de manera que el enfoque de derechos supere el plano de la denuncia y se exprese tanto en la abstracción de la política como en la concreción de las políticas públicas en Guatemala.

Este diplomado es resultado del compromiso de mi gobierno de formar núcleos de excelencia profesional, instalar capacidades de gestión global y liderazgo democrático en las instituciones para la definición de políticas públicas basadas en derechos, prestando particular atención al conocimiento de los distintos aspectos que conciernen a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y a su referencia explícita y operacional en las políticas públicas en Guatemala.

Como documento de soporte para las y los funcionarios participantes del diplomado, se presenta esta publicación. Estoy seguro que los estudios que lo conforman serán un aporte para fortalecer la reflexión y el debate, así como para sustentar las propuestas en la reorientación de las políticas institucionales humanizando los servicios y re-direccionando los presupuestos hacia quienes más lo necesitan en nuestro país.

Colom

Ing. Álvaro Colom Caballeros

Transformaciones del Estado en contextos de Globalización del Derecho y de Pluralismo Jurídico

MANUEL JACQUES PARRAGUEZ[5]

Introducción

El presente siglo plantea para América Latina grandes desafíos en la comprensión de sus procesos sociales como en la transformación de sus Estados.

Vivimos tiempos de complejidad, determinados por los cambios que se experimentan a propósito del fenómeno de la globalización y por los crecientes procesos de afirmación de identidad histórica, que constituyen impactos sociopolíticos a nivel global, regional y local, que redefinen el carácter en que las sociedades deben reconocerse a sí mismas como cuerpo social.

El campo del Derecho, eje esencial en la concepción del Estado como constelación jurídica -asociado desde sus propias gestas independentistas a la tradicional relación Estado-Nación- hoy se ve desplazado por la presencia de dos nuevas dimensiones de juridicidad: la global y la local-comunitaria.

Al conmemorar el Bicentenario de la mayoría de las jóvenes repúblicas latinoamericanas, la noción de heterogeneidad y de multiculturalismo -sosteniendo nuevos principios de pluralidad- presionan para instalar una nueva cultura jurídica bajo otra racionalidad del Derecho. Esta busca dejar atrás la noción formal y la concepción positivista de monismo jurídico y da espacio al surgimiento y construcción de un nuevo paradigma jurídico, fundado en la idea de pluralismo jurídico, sostenido en la coexistencia de diversidad de sistemas jurídicos que conviven dentro de un Estado.

El desafío de incorporar la idea del pluralismo jurídico en la

5 Abogado, Decano Facultad de Derecho Universidad Bolivariana, Presidente del Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativo, ILSA.

construcción de modelos sociales es tal vez una de las apuestas más novedosas y relevantes, no sólo en la transformación del Derecho, sino en la de los Estados y en la forma como éstos operan para implementar sus políticas.

Tan notable es el impacto de la idea del pluralismo incorporado al concepto del Derecho que genera una nueva racionalidad para dar una explicación a la idea de juridicidad y transforma la base fundante sobre la cual ha estado sustentado el Derecho y el Estado en su extendida y conocida noción clásica de "Estado de Derecho", concebida la dimensión de juridicidad únicamente bajo el principio de legalidad.

A través del pluralismo jurídico y del creciente reconocimiento a usos y prácticas -como fuentes vinculantes y válidas del Derecho- en sistemas jurídicos que aplican principalmente los pueblos indígenas originarios, surge la noción de legitimidad como otro componente jurídico válido que debe articularse con la legalidad y además con el componente de justicia en el desarrollo de un nuevo orden jurídico plural.

Uno de los procesos más relevantes que ha ocurrido en el contexto latinoamericano en los últimos años, y que atrae la atención y expectación de la mirada política y los movimientos sociales, ha sido la creación de nuevas constituciones en base a procesos constituyentes con amplia participación ciudadana.

Estamos en un momento de grandes innovaciones y transformaciones, donde a partir de los años noventa se ha incorporado a rango constitucional el reconocimiento a la diversidad y a la pluralidad cultural y étnica. El hito más relevante de estas transformaciones se expresa en las recientes Constituciones de los países de Ecuador y Bolivia, donde se consagra un constitucionalismo plurinacional que conlleva a la refundación del concepto de Estado y redefine la idea de lo jurídico en el Derecho. La implementación de un orden plurinacional sustentado sobre la idea de un pluralismo jurídico, como lo concibe esta nueva realidad constitucional y política, genera uno de los desafíos más relevantes en esta etapa de complejidad. No cabe duda de que la tarea de cómo organizar su convivencia plurinacional en sistemas pluriculturales, plantea una situación de transición de enormes retos

y desafíos, que afectarán de manera estructural su orden normativo nacional y que afectarán, también, en el campo del Derecho y del Estado a los otros países vecinos del continente. Ello, principalmente, porque no se trata de un simple cambio de denominación del carácter que debe tener el Estado, sino que lo que se juega aquí es una transformación radical de una manera de mirar el orden político de la región. Hay un cambio de perspectiva y racionalidad para entender la forma cómo deben manifestarse y reconocerse los procesos sociales en el espacio multiétnico y pluricultural.

1. Retos en los procesos de construcción de pluralismo jurídico

a) Un primer aspecto que debe considerarse en la conformación de esta idea pluralista, es diferenciar la noción de pluralismo legal con pluralismo jurídico. El primero, vale decir el pluralismo legal, refiere a la idea de regulaciones normativas que son distintas y diferenciadas, pero que operan bajo la centralidad de un mismo orden o único sistema jurídico bajo la noción de monismo. En cambio el segundo -el pluralismo jurídico- da cuenta de ordenaciones y de sistemas jurídicos diversos que coexisten bajo un mismo Estado en una relación de articulación, pero bajo la noción de pluralismo.

b) En un breve señalamiento histórico debe decirse que en la Región y en particular en los países andinos se estableció -a través de sus respectivas constituciones- un reconocimiento del pluralismo legal y de derecho indígena. Así ocurrió el año 1991 en Colombia; Perú, 1993; Bolivia, 1994; Ecuador, 1998 y Venezuela, 1999. Esto marcó un avance fundamental en otorgar validación a la jurisdicción especial indígena y un nuevo trato en las relaciones jurídicas en dichos países, pero no constituyó en sí mismo un concepto de pluralismo jurídico.

c) A diferencia de lo anterior, hay otros países de la Región que, teniendo un componente indígena significativo, no han tenido ni

siquiera una política jurídica de reconocimiento constitucional expresa de sus pueblos originarios en el seno de sus propias naciones. Es el caso concreto de Chile con el pueblo Mapuche.

d) Un aspecto relevante y necesario de tener despejado en relación al debate de reconocimiento y nuevas formas jurídicas, es aquel referido a la idea de justicia comunitaria. Pudiese ocurrir que esta noción sea asociada únicamente a legislación especial Indígena, como ha sido en el caso de Bolivia. Sin embargo la idea de justicia comunitaria está vinculada básicamente al principio de comunidad como un principio de regulación distinto al principio del Estado. Esto significa que es la propia comunidad la que a través de sus estructuras regulativas, valida formas de resolver sus conflictividades locales específicas. Colombia es en el contexto latinoamericano, sin duda alguna, el país más avanzado, tanto en el reconocimiento constitucional como en el diseño de figuras de justicia comunitaria. Así la constitución reconoce expresamente además de los Jueces de Paz -que pueden ser elegidos mediante votación popular- la figura de los Conciliadores de Equidad, que al igual que los anteriores, pueden fallar en equidad. Debe señalarse, además, que hoy día hay un fuerte y activo movimiento de esta figura de justicia comunitaria a través de asociaciones expresamente articuladas para fortalecer su desarrollo. Más importante a destacar aún, es que desde el ámbito de la justicia comunitaria se hace una oferta a la administración de la justicia que no se logra desde la justicia judicial estatal. Sin duda, y de allí su doble significación, es que el desarrollo de estos vivos mecanismos de justicia en el campo del desarrollo comunitario, plantea también formas de concebir el pluralismo jurídico, aún no reconocido como otros órdenes o sistemas jurídicos, pero sí validados normativamente en el orden jurídico estatal.

e) Otro elemento que influye en la sensibilización y en la conformación normativa hacia una idea de pluralismo jurídico, es el reconocimiento constitucional de las distintas legislaciones especiales indígenas y su derecho, a través de distintas Cartas Constitucionales. Ello genera un impacto de gran significación y una base sólida para sostener y sustentar, de manera más expresa, la idea de pluralidad.

f) La manifestación más directa como rango normativo que consagra este principio de pluralismo jurídico, se establece en la Constitución del Ecuador del año 2008, como en la nueva Constitución Política de Bolivia, aprobada en el Referéndum de 25 de Enero de 2009, las que señalan en su primer artículo el carácter de Estado Plurinacional. Esto marca una notable diferencia, dado que al establecer varias naciones en el marco del Estado, el Derecho como concepto debe ser entendido en su función de operar mediante la articulación de sistemas jurídicos diversos y, por tanto, la noción de pluralismo jurídico queda instituida como el nuevo modelo de juridicidad para estos Estados. Tal como lo declara expresamente el artículo Primero de la Constitución de la República de Bolivia.

g) Un aspecto importante en el reto para construir el pluralismo jurídico, es considerar que dicho concepto no alude sólo a la capacidad de aceptar órdenes jurídicas distintas que coexisten y conviven en un mismo Estado o espacio social público determinado, sino que éste significa la capacidad para construir mecanismos de articulación que den sentido de unidad a una diversidad jurídica. De allí que la discusión acerca del pluralismo jurídico no debe instalarse específicamente en relación al criterio de diferenciación, sino que debe considerar la perspectiva de articulación. Esto requiere impulsar un cambio de conciencia y de la forma de operar lo jurídico.

h) La valoración de un modo de entender los procesos de pluralidad jurídica al interior, principalmente en las comunidades indígenas, elevada a rango constitucional, tiene múltiples efectos e impactos que son importantes de constatar:

- Reconoce política y jurídicamente un sistema de derecho indígena, que en los hechos viene funcionado válidamente por innumerables años y que cuenta con la legitimidad plena de sus comunidades.
- Se establecen reglas de convivencia jurídica pertenecientes a distintos sistemas jurídicos que operan de una manera unificada

pero no uniforme.

- Se termina con la invisibilidad en el marco jurídico institucional de sectores relevantes en la historia de la identidad de los pueblos originarios en la Región Latinoamericana.
- Se generan efectos en los procesos de construcción de la idea del desarrollo de la democracia al generarse inevitables mecanismos de descentralización según ámbitos territoriales diversos de regulación jurídica.
- Se establece un reconocimiento y una valoración al concepto de justicia colectiva y de la idea de lo justo-comunitario como referencia de resolución de conflicto.
- Se establece un reconocimiento de diversos saberes, en particular de los originarios y comunitarios, como parte esencial de la construcción del saber jurídico.
- Se refuerza el carácter local y comunitario como estrategias de sustentabilidad en la perspectiva del desarrollo, al permitir una regulación jurídica autónoma diversa.
- Se plantea la consagración del principio de igualdad en el reconocimiento de la diferencia.

i) El reto de superación de la fragmentación y de la tendencia localista que pueden generar procesos de marginación y autorreferencia cultural que inhiba procesos naturales de articulación regional, nacional y global.

2. Retos en los procesos de globalización del Derecho

La globalización del Derecho constituye uno de los elementos centrales en los procesos de complejidad social y política de la Región. Sin duda que el fenómeno de la globalización es uno de los más relevantes al momento de conformar las nuevas lógicas en las que se desarrollarán las sociedades en este siglo. Al igual que la idea del

pluralismo, la globalización puede ser emancipadora o no; dependerá del carácter que nosotros le demos. El reto se traduce en descubrir qué es lo que contiene y qué impacto genera ella como fenómeno, cuáles son sus parámetros de operación y la forma como se articulan los Estados y los pueblos a sus propias lógicas de regulación. En este sentido es necesario puntualizar algunos aspectos:

a) Lo global es también plural y no puede ser entendido en una perspectiva lineal de imposición desde un marco supranacional. Esta es la primera constatación o reto para entender el fenómeno de la globalización del Derecho.

b) El surgimiento de normas, prácticas y regulaciones que pueden ser ubicadas en el contexto del derecho global marcan tensiones entre el orden global, regional y local, y plantean interrogantes de cómo armonizar estos procesos de complejidad y novedad.

c) El pluralismo global redefine el marco en que el Estado desarrolla su producción jurídico-normativa, ya que formando parte de esta comunidad global, no puede ignorar esta dimensión de juridicidad global, la que además dialogará no solo con el Estado sino también de modo directo con los ordenes jurídicos comunitarios que son reconocidos por dicho Estado como parte de su propio pluralismo jurídico nacional.

d) El desarrollo normativo globalizado, el desarrollo institucional que acompaña este proceso y el sistema de aplicación de estas instancias globales, instalan límites a la construcción de un pluralismo jurídico nacional en la medida que establecen parámetros globales de nueva relación y convivencia. Por ejemplo, el desarrollo de los derechos humanos y de sus respectivas Cortes de aplicación de cumplimiento: Corte Internacional y Corte Interamericana.

e) El orden jurídico global establece procedimientos de cumplimiento de garantías y de estándares al cual deben ajustarse los órdenes jurídicos

nacionales.

f) En esta concepción de pluralismo jurídico global y nacional se redefine el escenario de los sujetos jurídicos, en la medida que nuevos actores deben ser considerados como sujetos de dialogo jurídico global. Por ejemplo, los pueblos indígenas.

g) Un primer gran impacto generado en este ámbito ha sido el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países independientes. Esto llevó a la mayoría de los países de la Región a ratificar tempranamente dicho convenio mediante sus cartas constitucionales, Por lo que dicho convenio debe ser interpretado en conjunto con los textos constitucionales. El límite de orden global que establece dicho convenio es que al tiempo de reconocer su sistema de normas y derecho consuetudinario y su potestad jurisdiccional, éstas deben ser compatibles -además de los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional- con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

h) Se determina un nuevo teatro de operaciones de conflictividades que deben ser resueltas de modo distinto. De esta forma se plantea cómo se conjuga un nuevo sistema mundial en el que conviven prácticas interestatales, a través del Derecho internacional; practicas comerciales, reguladas por un orden comercial, y prácticas sociales culturales transnacionales, sustentadas en derechos humanos y dignidades humanas.

i) Se deben establecer procesos de coherencia de globalización del derecho, que permitan operar desde una lógica de articulación, distinta a la de asimilación, que establezcan una adecuación al interior de los Estados de sus principios centrales, posibilitando la selección de indicadores operacionales en base a estándares éticos mínimos de derechos humanos como horizonte de aceptabilidad social.

3. Retos para la construcción de nuevos roles para el Estado

El impacto de los procesos de globalización como de pluralismo jurídico, acompañados de las tendencias de nuevos constitucionalismos en la región deben redefinir el rol que ha cumplido el Estado en su tarea de conducción de los procesos sociales y de la convivencia armónica. Es posible que los cambios no vayan acompasados ni a la velocidad ni a los grados de coherencia que se requieren, sin embargo, debe tenerse a la vista en el momento de cartografiar el panorama de la estructura de sus instituciones y de sus políticas. La perspectiva de un Estado Plurinacional no sólo cambia el ámbito de regulación jurídica institucional de reconocimiento de los pueblos originarios, sino que se relaciona con la conformación de procesos que caminan en una dirección diversa a la tradicional.

a) El Estado adquiere un nuevo rol fundamental, el de un Estado articulador de sistemas jurídicos que conviven en su interior. Por lo mismo debe ser un Estado fuerte, con capacidad de establecer los mecanismos regulatorios de coexistencia y las garantías necesarias para hacer viable este proceso de pluralidad.

b) Se instauran cambios en los procesos de garantía. El rol de un Tribunal Constitucional de orden plurinacional adquiere un papel fundamental, puesto que además de cumplir con su función de cautelar con el mandato constitucional, ahora debe establecer los criterios que den garantías para hacer posible las estrategias de consenso de ambos sistemas jurídicos.

c) Al interior del Estado deben crearse instancias de articulación, que posibiliten la aplicación adecuada del pluralismo jurídico.

d) Al crearse un nuevo espacio jurídico, sostenido sobre la base de

un sistema unificado que contiene en su interior diversos sistemas jurídicos (el tradicional y el originario indígena campesino), el Estado Plurinacional contribuye a terminar con procesos de anomia social y jurídica. En tanto que hoy muchas personas y grupos de comunidades originarias reconocen y aplican otros procedimientos de resolución de conflictividad jurídica.

e) Se plantea el desafío y la oportunidad de fortalecer un nuevo concepto de Estado de Derecho Plurinacional, definido en la capacidad de posibilitar con una nueva institucionalidad un rol garante y articulador de sistemas jurídicos que conviven al interior del Estado.

f) Hay fortalecimiento de este nuevo Estado de Derecho Plurinacional en cuanto a la exigencia de adecuar el conjunto de los diversos sistemas jurídicos del Estado a un nuevo orden globalizado bajo estándares éticos mínimos.

g) Se establecen mecanismos jurisdiccionales adecuados y legítimos para resolver los conflictos sociales. Se disipa el vacío de poder del Estado en cuanto no hay determinación de cuál sistema jurídico debe operar.

h) Se posibilita, bajo la orientación y conducción del Estado Plurinacional, la construcción de indicadores de equidad que progresivamente vayan constituyendo un nuevo orden de justicia plural y que sea reconocido por los diversos sistemas jurídicos, como base esencial del consenso, diálogo y articulación entre ellos.

i) Se fortalece con la incorporación de un sistema plurinacional, sustentado con la noción de pluralismo jurídico, la idea de una democracia plural y posibilita el desarrollo de claros procesos de participación local y comunitaria.

j) Un peligro importante de este nuevo tipo de Estado de Derecho Plurinacional es que el Estado sea débil y no establezca la institucionalidad necesaria para operar en esta dirección y, con ello, no sólo no cumpla la imprescindible función de articulación sino que se genere una situación de disputas fragmentadas de juridicidades, de no reconocimientos, de regionalismos localistas y de transgresiones a principios rectores esenciales para el desarrollo de la dignidad humana y de los derechos humanos fundamentales.

4. Conclusiones

Como gran conclusión debemos sostener que la consagración a rango constitucional de Ecuador y Bolivia de Estados plurinacionales y de otros países de la Región sobre otorgar reconocimiento a la pluriculturalidad, han instituido la noción de trabajar en el campo de las justicias con un sistema de juridicidad de orden pluralista. Este Pluralismo Jurídico se encuentra en un incipiente Estado de desarrollo, sin embargo plantea una oportunidad histórica a la Región latinoamericana y un reto de gran envergadura para crear sociedades incluyentes donde el reconocimiento institucional a la diferencia sea un motor central en la construcción de sus desarrollos.

Como propuesta se puede indicar que para la construcción y consolidación de un pluralismo jurídico y el fortalecimiento de un nuevo Estado de Derecho Plurinacional, el desafío que se plantea es diseñar metodologías jurídicas adecuadas para su implementación. Dado que el pluralismo jurídico no consiste en establecer las delimitaciones de un orden normativo con otro, haciendo un ejercicio de fronteras y de separaciones regulatorias. La mecánica metodológica no se agota en un esfuerzo diferenciador sino en la capacidad de establecer criterios de articulación de la diferencia en un sistema plural unificado.

Se requiere además desarrollar una conciencia general de la envergadura de este proceso. En este sentido es fundamental impulsar iniciativas de formación y capacitación de los distintos actores jurídicos

que intervendrán en esta desafiante tarea.

En este plano, uno de los desafíos principales es entender el carácter que asume la complejidad en un proceso de pluralismo y globalidad, ya que no toda manifestación de autorregulación y de producción jurídica como reflejo de una identidad comunitaria debe ser aplaudida. De allí la importancia de los límites y de la tarea que deben jugar los Derechos Humanos como carta regulatoria principal en la convivencia de las ciudadanías locales, regionales, nacionales y planetarias. También es relevante cómo se instituyen y se construyen los nuevos criterios de equidad y justicia para la resolución de conflictos, sea en cada sistema jurídico o en el espacio de los deslindes jurisdiccionales. Ello, particularmente, porque en muchos casos la aplicabilidad autónoma para la resolución de conflictos se puede inspirar por la capacidad del actual sistema de imponer sus lógicas y reproducirse en criterios que se extraen más de la lógica racional formal y de criterios de legalidad dominante establecidos, que de nuevos indicadores propios para administrar justicia.

El horizonte que abre los nuevos constitucionalismos en esta tarea de pluralismo y globalización refieren a la pregunta inevitable de cómo las sociedades dialogan con la globalización: ¿Acaso del mismo modo?, ¿De manera distinta y contradictoria? y ¿De qué manera el discurso de lo global y lo plural las impacta y hasta qué punto?, y si ambos factores están siendo considerados como esenciales en los procesos democratizadores.

La fortaleza de generar condiciones apropiadas para un mayor desarrollo del pluralismo y la globalización, requerirá la socialización de los desarrollos teóricos y prácticos de estos procesos para detectar tempranamente los nudos de mayor complejidad y conflicto. En este sentido resulta apropiado fomentar diversos encuentros y diálogos de todas las instancias y comunidades involucradas, sea de orden estatal, comunitarias indígenas, académicas o de cooperación. Estos espacios que, entre otros, pueden ser foros, seminarios o talleres, deben desarrollarse tanto a nivel nacional como regional y en la perspectiva de contribuir en la búsqueda de los mejores y más convenientes dispositivos conceptuales y operacionales que fortalezcan este relevante proceso jurídico institucional para la Región Latinoamericana.

5. Referencias bibliográficas

WOLKMER, A.C. (1994) *Pluralismo Jurídico. Fundamentos de una nueva cultura del Derecho.* Sao Paulo: Alfa Omega.

SOUZA SANTOS, B. (2009) *"Las paradojas de nuestro tiempo y la plurinacionalidad"* en Plurinacionalidad. Democracia en la Diversidad. Quito: Ediciones Abya-Yala.

JACQUES, M. (2003) *"Derecho y Necesidades Humanas Fundamentales. Un nuevo enfoque de lo jurídico"* en Las Nuevas Utopías de la Diversidad. Antonio Elizalde (compilador). Santiago: Universidad Bolivariana.

ENCUENTRO GTZ. (2010) *Efectos del Pluralismo Jurídico "desde arriba" y "desde abajo" sobre el Estado de Derecho*. Bogotá: Arko.

Historia y Principios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos

ROBERTO GARRETÓN[6]

Para abordar el tema de los principios de derecho internacional de derechos humanos (DIDH) se hace necesario mencionar que esta nueva rama del derecho forma parte del derecho internacional público general (DIPG), rama tan antigua en la historia de la humanidad, como el derecho mismo. Los pueblos primitivos también convinieron acuerdos para reglar sus diferencias, no siendo los menos importantes aquellos en que se ponía fin a las guerras o se aceptaban límites territoriales, por ejemplo.

También es de larga data el derecho internacional humanitario (DIH), que regula tanto el derecho a la guerra (*ius ad bellum* con fuerte desarrollo en instrumentos adoptados en La Haya), como a las formas admitidas de combate (*ius in bello*, cuyos avances más destacados han sido adoptados en Ginebra). Ambos derechos nacen por prácticas y costumbres (derecho consuetudinario) que desde finales del siglo XIX y durante el siglo XX se escriben en tratados o convenciones.

Podría agregarse, también, otra rama del DIPG, el derecho internacional de los refugiados, que en mi concepto es más propio del DIH que del DIDH, aceptando que esta opción es asaz discutible.

Siempre, al comenzar mis clases de derechos humanos, particularmente si se trata de DIDH, advierto sobre la necesidad de

6 Abogado. Consejero, en representación de la Cámara de Diputados, del Instituto Nacional de Derechos Humanos (Institución Nacional). Se ha desempeñado como integrante del Comité Asesor del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Prevención de Genocidios (2006-2010), Comisionado de la Comisión Internacional de Juristas (CIJ), miembro del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Detenciones Arbitrarias, representante para América Latina y el Caribe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

mantener un justo equilibrio entre la euforia y la depresión. Si uno ve los avances que en el DIPG, DIDH, DIH en los últimos 61 años, tiende a pensar que ya hoy casi no serían posibles las violaciones a los derechos humanos (DH) y que, de producirse alguna, la reacción internacional será efectiva y rápida. Pero ese sentimiento de euforia se transforma en depresión cuando se observa que todos esos progresos son obra de los Estados, violadores por definición de los derechos que proclaman. En esta contradicción están la grandeza y las miserias que en realidad van siempre aparejadas a todos los progresos que la humanidad ha construido en su desarrollo.

En términos muy sencillos, el DIPG es el conjunto de normas y costumbres obligatorias de que se dotan los Estados, y conforme a las cuales solucionan sus controversias. Sus ramas más importantes son el DIPG de tiempo de paz y el DIPG de tiempo de guerra.

El DIDH lo constituyen aquellas normas y prácticas adoptadas por los Estados destinadas a proteger a la persona humana de los abusos que esos mismos Estados cometen. Su objeto es la regulación de las relaciones entre el Estado y las personas –nacionales y extranjeras- que se encuentran bajo su jurisdicción, relaciones que son evidentemente políticas. Por su propia construcción tiene una naturaleza inequívocamente política.

El DIH está constituido por las normas de protección de los combatientes y no combatientes (prisioneros, heridos, náufragos, civiles no combatientes) en conflictos armados entre dos o más Estados o que se produzcan al interior de un Estado. Sus normas son esencialmente humanitarias, más que políticas (reconociendo lo discutible que es considerar una rama del derecho que no sea política), por lo que se le califica como un derecho *mínimo*.

5. Noción de "Derechos Humanos"

A. CLASICAS. Si bien en la filosofía del derecho hay muchos enfoques del término, en general se les define como aquellos "derechos inherentes a toda persona por el solo hecho de serlo", definición que podría criticarse de tautológica. Más precisamente se prefiere la expresión de "atributos inherentes a toda persona humana nacional o extranjera, cualquier raza, sexo, nacionalidad, religión, derivados de su dignidad esencial, que obligan al Estado a respetar, garantizar y respetar". Otras definiciones prefieren utilizar la expresión de "facultades" de que disponen las personas para vivir una vida plena y en dignidad, exigible del Estado.

B. LA DECLARACION UNIVERSAL (DUDH). No contiene la DUDH una definición de lo que entiende por derechos humanos. Sus redactores tomaron el sano criterio de no definir qué son estos derechos, y menos cuál es su justificación o naturaleza, concentrándose a elaborar un texto destinado a protegerlos. Como dijo Jacques Maritain, Presidente de una comisión nombrada por la UNESCO de apoyo a los redactores políticos, "estamos de acuerdo en todo, a condición que no se nos pregunte por qué".

Personalmente yo uso una definición no muy filosófica ni científica, pero sí operativa: los DH constituyen un proyecto político universal. Para ello me apoyo en una frase, para mí la frase clave, contenida en el preámbulo de la DUDH: la Declaración (y, en consecuencia, los derechos mismos) constituyen un "ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse". Y es, por lo tanto, un fin político.

Esta definición operativa se apoya en otra característica esencial de los DH: constituyen una limitación a la soberanía de los Estados, la más importante de toda la historia de la humanidad.

6. Desarrollo "Histórico"

Si bien la dimensión jurídica de los DH sólo tiene algo más de dos siglos, su contenido esencial es eterno. Todos los textos de todas las religiones siempre consideraron a la persona titular de una dignidad inviolable. En realidad, no hay ninguna diferencia entre el bíblico "no matarás" y "todo individuo tiene derecho a la vida" (artículo 3 de la DUDH) y "nadie será privado arbitrariamente de la vida" (artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, PIDCP). En estricto rigor, ni la Declaración de Virginia de junio de 1776[7]; ni la Declaración de la Independencia de Estados Unidos del mes siguiente[8]; ni las dos declaraciones de la revolución francesa (26 de agosto 1789[9] y 23 de junio de 1793)[10] inventaron valores que no existiesen desde siempre.

El gran aporte de estos textos fue reconocer la dignidad humana como *derecho*, lo que importa la presencia de dos actores: un acreedor (la persona, todas las personas); y un deudor, el Estado. La prestación que el segundo debe al primero es una obligación, contrapartida de todo derecho. Es, además, exigible, materia que inicialmente fue muy débil, pero que hoy tiene un desarrollo muy importante.

Sí las declaraciones estadounidenses y francesas elevaron el respeto de la dignidad humana al nivel de derecho nacional, —constituyéndose en sustento de todas las constituciones nacionales de los siglos XIX y XX—, la Carta de las Naciones Unidas primero y

---

7 Que todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes, y tienen ciertos derechos inherentes, de los cuales, cuando entran en un estado de sociedad, no pueden ser privados o postergados; en esencia, el gozo de la vida y la libertad, junto a los medios de adquirir y poseer propiedades, y la búsqueda y obtención de la felicidad y la seguridad.

8 Sostenemos como evidentes estas verdades: que todos los hombres son creados iguales; que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables; que entre éstos están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad.

9 El pueblo francés, convencido de que el olvido y el menosprecio de los derechos naturales del hombre son la sola causa de los problemas del mundo, ha resuelto exponer, en una declaración solemne, estos derechos sagrados e inalienables.

10 Los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los Derechos del Hombre son las únicas causas de las desgracias públicas y de la corrupción de los gobernantes, han resuelto exponer, en una declaración solemne, los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre.

la DUDH después –ambas nacidas luego de la barbarie fascista—, lo alzaron a derecho internacional público, lo que luego se transformó en DIDH.

Pero la DUDH es algo más que derecho internacional, toda vez que su carácter es universal. Habrá que agradecer a su principal redactor, Pierre Cassin, la genialidad de haber propuesto –y obtenido— la sustitución de la petición de la Asamblea General de la ONU de redactar un proyecto de "ley internacional de derechos del hombre" por una de carácter universal, lo que ha permitido con más fuerza su aceptación no sólo por los Estados, ni también por los pueblos[11].

Desde 1948 el desarrollo del DIDH ha sido gigantesco, con una infinidad de tratados, otras declaraciones, códigos de principios, reglas mínimas, protocolos adicionales, comités, comisiones, subcomisiones, relatores, grupos de trabajo, incluso tribunales, tanto a nivel internacional como regional, siendo Europa Occidental la que ha elaborado el mejor sistema, seguido de América, y mucho más atrás África, mientras que Europa oriental y Asia carecen de sistemas propios.

Pero todo ese progreso, logrado por las sociedades civiles, es obra de los Estados, y he ahí su debilidad, que es exactamente su fortaleza.

11 El proyecto fue aprobado por la Asamblea General el 10 de diciembre de 1948, como Declaración Universal de los Derechos del Hombre. En 1952 se sustituyó en su versión en español la expresión "derechos del hombre" por "derechos humanos".Pero el cambio no se apoyó en motivos de género: se buscó armonizar la Declaración con la Carta de las Naciones Unidas, que usa la expresión derechos humanos en las siete veces que alude a ellos.

7. Aspectos Generales

A. FUENTES ESPECÍFICAS DEL DIDH

El DIPG reconoce como fuentes los tratados (muchas veces son sólo codificaciones escritas de costumbres que ya integraban el derecho internacional consuetudinario); la costumbre, los principios generales de derecho, las sentencias de la Corte Internacional de Justicia u otros tribunales internacionales o arbitrales, las opiniones de los tratadistas, las resoluciones de los organismos internacionales, etc.

Desde luego todas estas fuentes son utilizadas por el DIDH.

Los Tratados, (a veces llamados Convenciones, Protocolos, Pactos, Convenios, Estatutos, etc., todas expresiones sinónimas) son acuerdos celebrados entre Estados, en los que se establecen los derechos y obligaciones que asumen y constituyen la fuente más evidente del DIPG y en el DIDH.

Los tratados fuentes del DIDH pueden no ser específicamente de derechos humanos, y, en la práctica muchos tratados de materias diferentes contienen normas esenciales en esta materia. Piénsese en la Carta de las Naciones Unidas, que se refiere en siete ocasiones a estos derechos.

No obstante, un tratado de derechos humanos tiene rasgos diferentes a un tratado clásico, en el que los Estados se obligan, por ejemplo, a reconocer fronteras, no proteger sus economías más allá de lo pactado, respetar a los diplomáticos y cónsules, reprimir el narcotráfico, tramitar exhortos, regular extradiciones, reconocer estudios y mil materias diferentes.

En un tratado de DH y de DIH, los Estados se autolimitan y se obligan ante los otros Estados partes en el ejercicio de su soberanía, comprometiéndose a respetar los derechos de las personas sometidas a su jurisdicción. Pero se obligan, además, frente a sus ciudadanos, frente a los organismos internacionales y frente a los habitantes en el país a respetar la dignidad del ser humano, y en caso de violación, no sólo es exigible su responsabilidad internacional por otros Estados, sino que también por las personas sometidas a su jurisdicción, cualquiera sea su nacionalidad.

Ello es así, por cuanto en los instrumentos de DIPG sólo están en juego los intereses de las Partes que los acuerdan, mientras que en los de DH está esencialmente en juego el interés de los seres humanos sometidos a la jurisdicción de una de las partes. Así lo declaró la Corte Internacional de Justicia al conocer de algunas reservas a la Convención de las Naciones Unidas sobre la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, al declarar que "este tipo de tratados solamente tienen por encima de todo, un interés común: la consecución de los propósitos que constituyen la razón de ser de la Convención" (1951). También la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoció esta esencial diferencia entre el DIPG y aquellos referidos a la protección de la persona, en su Opinión Consultiva Nº 2: "29. La Corte debe enfatizar, sin embargo, que los tratados modernos sobre derechos humanos, en general, y, en particular, la Convención Americana, no son tratados multilaterales del tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción"[12].

---

12 La Comisión Europea de Derechos Humanos también declaró que las obligaciones asumidas por las Altas Partes Contratantes en el Convenio Europeo son esencialmente de carácter objetivo, diseñadas para proteger los derechos fundamentales de los seres humanos de violaciones de parte de las Altas Partes Contratantes en vez de crear derechos subjetivos y recíprocos entre las Altas Partes Contratantes (Austria vs. Italia, caso No. 788/60)

De esta distinta naturaleza de las convenciones de derechos humanos se obtienen algunas consecuencias: primero, no están inspirados en la reciprocidad de los Estados; segundo, no es posible la suspensión de la aplicación del tratado porque una de las partes no lo cumple; tercero y respecto a la posibilidad de reservas, si bien no hay norma expresa –salvo en la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial[13]– es evidente que por la naturaleza de estor tratados las reservas normalmente serán *per se* contrarias a su objeto y propósitos. Las reservas son corrientes y aceptadas en la gran mayoría de tratados de DIPG, pero no así en las de DH. Como dice la Observación General Nº 24 del Comité de Derechos Humanos[14] "el que no se prohíban las reservas no significa que se permitan todas ellas. La cuestión de las reservas en relación con el Pacto y el Primer Protocolo Facultativo se rige por el derecho internacional. El párrafo 3 del artículo 19 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados ofrece la orientación pertinente. Se estipula en él que, cuando el tratado no prohíbe una reserva o ésta entra dentro de las categorías permitidas expresamente, un Estado podrá hacer una reserva siempre que no sea incompatible con el objeto y fin del tratado. Aun cuando el Pacto, a diferencia de otros tratados de derechos humanos, no incluya una referencia concreta a la prueba del objeto y fin, dicha prueba rige la cuestión de la interpretación y aceptabilidad de las reservas". Agrega que "aunque los tratados constituyen un simple intercambio de obligaciones entre los Estados que les permite reservarse *inter se* la aplicación de normas de derecho internacional general, otra cosa son los tratados de derechos humanos, cuyo objeto es beneficiar a las personas que se encuentran en su jurisdicción. En consecuencia, las disposiciones del Pacto que son de derecho internacional consuetudinario (y *a fortiori* cuando tienen el carácter de normas perentorias) no pueden ser objeto de reservas".

Es, sin embargo, importante reconocer que los Estados mantienen incluso en los órganos internacionales de DH un control jurídicamente casi absoluto. Así, por ejemplo, los expertos, relatores, integrantes de grupos de trabajo, comités establecidos en tratados de

13 Esta considera que si 2/3 de los Estados formulan una reserva se entiende que efectivamente el precepto es incompatible con el objeto y propósito de la Convención (Artículo 20.2).

14 Párrafo 6 y 8.

DH, Comisiones de DH, jueces de las Cortes de DH y y Penales de DH, son todos propuestos por Estados y elegidos por otros Estados; los principales elementos de evaluación del cumplimiento de las obligaciones de respetar los DH son informes presentados por los Estado, etc.

Incluso, una lectura atenta de los textos permite advertir que en todos ellos los Estados se reservaron resquicios que pueden hacer ilusorios los derechos reconocidos. Por ejemplo, la misma DUDH dispone que "toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia, mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley…" (art. 11.1); mientras que el artículo 12 del PIDCP, al regular el derecho de entrar y salir del país, agrega que "este derecho puede ser objeto de restricciones, si estas estuvieren contempladas en la ley…"

Especial importancia tiene en el DIDH el conjunto de instrumentos, a veces cien por ciento declarativos, pero que contienen normas adoptadas por los Estados en el seno de un organismo internacional. Estas normas no tienen todas el mismo valor ni no todas pueden obligar a los Estados. Dentro del sistema universal, además de la DUDH de los derechos humanos de 1948 que inicialmente no tenía el valor jurídico que hoy nadie discute, hay muchas otras declaraciones que reconocen derechos o describen conductas que constituyen violaciones de derechos, pero que los Estados no han querido darle el estatuto de Tratado o Pacto por la certeza que muchos Estados no están en el momento de la adopción en condiciones de hacerse parte en ellos. Ejemplo de esto son, por ejemplo, la Declaración de los Derechos del Niño de 1959 o aquella sobe la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1963, las que sentaron bases para posteriores convenciones sobre la materia. Otras, la mayoría, en cambio, no han tenido el mismo desarrollo, como la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental de 1971.

Otros textos tienen nombres diversos: principios, reglas mínimas, normas uniformes, conjunto de principios, código de

conducta, directrices, etc.

Salvo algunos Estados, normalmente dictaduras, se sostiene que la DUDH es parte de la Carta de las Naciones Unidas, toda vez que ésta se refiere constantemente a ella, y nada menos que como "propósito" de la organización, pero no dice qué son ni cuáles son. Incluso el cambio de nombre ya citado buscó precisamente asimilar la Declaración a la Carta. Reynaldo Galindo Pohl sostenía que la DUDH no es un instrumento separado ni crea nuevas obligaciones, "sino que determina, por el consentimiento de los Estados firmantes de la Carta, las obligaciones ya adquiridas en esta esfera". En este sentido, su obligatoriedad emana de su carácter contractual y debiera entonces tener la fuerza obligatoria que la Convención de Viena de 1969, sobre el derecho de los tratados, con las consecuencias de cumplimiento de buena fe y de sumisión de la ley –incluyendo la Constitución nacional— a las normas de un tratado[15].

Sea o no así, nadie duda que la DUDH adquirió por la práctica reiterativa y permanente por los Estados, en el convencimiento que se trataba de derecho, el carácter de derecho internacional consuetudinario.

Ciertamente no todas las disposiciones de la DUDH –como tampoco todas las disposiciones de un tratado de derechos humanos o de DIH— tienen el mismo valor. No es lo mismo una injerencia arbitraria en la vida privada de alguien, que un genocidio. La propia Convención sobre el derecho de los tratados distingue una especial categoría de normas que denomina de *jus cogens*, que no admite vulneración ni aun por las partes que suscriben un tratado[16]. Se ha sostenido que las

15 26. "*Pacta sunt servanda*". Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe. 27. El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46.

16 53. Tratados que están en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general ("jus cogens"). Es nulo todo tratado que, en el momento de su celebración, esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general. Para los efectos de la presente Convención, una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede

normas de protección de la integridad del ser humano, como las que castigan el delito de genocidio, son de aquellas que nunca pueden ser vulneradas.

Respecto de otras declaraciones, reglas o principios, ellas han sido consideradas siempre como meras recomendaciones no vinculantes, sin perjuicio que con el tiempo y por su reiteración, continuas referencias en otros instrumentos y prácticas de los Estado puedan llegar a constituir derecho internacional consuetudinario.

Sin embargo, se sostiene también que los Estados que concurrieron con su voluntad a la adopción del respectivo instrumento, es decir, votaron favorablemente, deben someterse al compromiso adquirido en la declaración, cualquiera sea su nombre.

B. LOS SUJETOS DE DIPG, DJIH Y DIH

De lo expuesto, puede inferirse otra esencial diferencia entre las tres ramas del derecho internacional analizadas.

- En el DIPG los sujetos capaces de crear derecho son únicamente los Estados Pero esta afirmación está hoy en discusión.

- En primer lugar están las organizaciones internacionales (OIG), como la ONU, la OEA, la Unión Europea, la APEC, etc., que, aunque son finalmente, los mismos Estados, tienen una personalidad internacional que se sobrepone a la voluntad de los Estados que las integran. Es corriente que la voluntad de la OIG se imponga sobre la de los Estados. Piénsese en las sentencias de los Tribunales internacionales, cuyo fallo es obligatorio para los Estados que fueron parte de l contienda. Además, son corrientes los tratados o acuerdos entre una OIG y un Estado, lo que genera

ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter.

obligaciones para todas las partes que los suscriben.

Otros sujetos nuevos son los beligerantes, y esto lo supimos bien los latinoamericanos a raíz de los conflictos de Guatemala y El Salvador, si en un conflicto interno ocupan una parte importante de territorio y obedecen a un mando responsable. Como sujetos de derecho internacional deben respetar la ley internacional igual que un Estado. En mis informes como Relator de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU sobre los DH en la República Democrática del Congo, debía informar, desde 1998 y 2001 de las violaciones de derechos humanos y de DIH por 7 Estados independientes y 22 guerrillas principales que podían considerarse como beligerantes de acuerdo a esta rama del derecho.

- Ahora bien, en los DIDH y DIH aparecen como sujetos de derecho internacional los seres humanos.

Son activos y pasivos. Los primeros son las víctimas del incumplimiento del Estado de respetar sus derechos, que pueden recurrir a los órganos internacionales gubernamentales a presentar sus quejas, y a aspirar a justicia y reparación. Y lo son también las víctimas de violaciones al DIH. Un fenómeno notable –de enorme desarrollo en los últimos años— es el surgimiento de organizaciones no gubernamentales que han asumido dos clases de roles: en primer lugar, asumir la defensa de las víctimas incluso a nivel internacional; y luego, contribuir al respeto, promoción y progreso del DIDH y DIH. Su influencia es cada vez mayor y son muchas las declaraciones y convenciones que reconocen cuna en estas organizaciones. En las Naciones Unidas ya son muchas las que han alcanzado un estatuto consultivo que ha oficializado su actuación.

Los pasivos son los seres humanos que, actuando en nombre del Estado violaron derechos humanos especialmente protegidos o incurrieron en conductas consideradas como crímenes de contra el derecho internacional, pueden ser juzgados y sancionados por los

escasos tribunales internacionales existentes. Y, en los casos de conflictos armados sin carácter internacional, también son sujetos pasivos los integrantes de grupos rebeldes en las condiciones señaladas en los Convenios de Ginebra de 1949 y su Protocolo II de 1977.

Yo no tengo dudas de considerar que los Estatutos de los Tribunales Penales internacionales son normas de derechos humanos. En junio de 2009 declaré durante dos días completos ante la Corte Penal Internacional, en La Haya, como testigo de violaciones a los derechos humanos que habían cometido las tropas irregulares, pero al servicio de Uganda, bajo la dirección del congolés Thomas Lubanga.

C. OTROS PRINCIPIOS DE DIPG, DIDH Y DIH

El DIPG reconoce una serie de principios de larga historia. Gran parte de ellos se recogidos por el modernísimo DIDH. Pero muchos de aquellos sufren excepciones o modalidades diferentes por el DIDH, el que, además aporta nuevos principios que le son propios

Sólo se tratarán algunos de gran importancia práctica.

Principios de Buena Fe

Al igual que todas las obligaciones de DIPG, las de DIDH deben cumplirse de buena fe, lo que obliga a concluir que sus preceptos tienen mayor valor que los de las leyes internas de los Estados.

El artículo 26 de la Convención de Viena sobre el derecho de los de los Tratados, dispone el principio de la buena fe, expresando que lo pactado obliga (*"Pacta sunt servanda*"): "Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe".

Además, la Convención sobre los Derechos de los Tratados agrega, respecto de la relación entre el derecho interno de un Estado y la obligación de observancia de tratado, que “Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado” (artículo 27).

Antes, la Carta de las Naciones Unidas había proclamado que uno de sus principios, el Nº 2 es el que “Los Miembros de la Organización, a fin de asegurarse los derechos y beneficios inherentes a su condición de tales, cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con esta Carta” (Principio 2., par 2).

Este principio tiene una expresión mucho más concreta en los instrumentos de derechos humanos.

Así el artículo 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos relativo al deber de adoptar disposiciones de derecho interno, prescribe que “si en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”. El PIDCP, a su vez, expresa que “Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter” (artículo 2.2)

Principio de Complementariedad y Subsidiaridad.

El párrafo 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos reconoce "que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos". De esta frase algunos sostienen que el DIDH, al menos el americano, es de carácter complementario.

La verdad es que el carácter de complementariedad sólo tiene cabida en los casos de carencias en el derecho interno: si éste no reconoce un derecho o lo reconoce en menor medida que el derecho DIDH, aquel se complementa por la norma de éste.

El principio de subsidiaridad, por su parte, se refiere más bien a aspectos procesales, pues en todos los instrumentos convencionales se autoriza recurrir a los organismos y procedimientos que éste contempla sólo una vez agotados los procedimientos que ofrece el derecho interno, o cuando éste no los contempla. Sin embargo, el principio de subsidiaridad se ha visto fuertemente ignorado en los procedimientos del sistema internacional que se han llamado especiales.

Principio de la Interpretación "Pro Homine"

La norma general de interpretación de los tratados consagrada en la Convención de Viena, conforme al principio de la buena fe, es aquella conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin; su preámbulo y sus anexos, la práctica de los Estados, los textos preliminares usados en la discusión y redacción, todo lo cual es absolutamente válido respecto del DIDH.

No obstante, en este último hay una regla especial, que constituye una interpretación sistemática inspirada en el principio del interés de la protección de la persona, normalmente, contraria al interés del Estado. Es el principio de interpretación *pro homine.*

Además, los tratados de DH deben interpretarse progresivamente, es decir, atendiendo al desarrollo progresivo de estos derechos. Así, por ejemplo, si se trata de interpretar un tratado antiguo, deberá también considerarse lo que dispongan los más recientes que normalmente constituyen un avance respecto del primero.

La interpretación progresiva está expresamente contemplada en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuyo artículo 29 ordena que "Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

a. permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;

b. limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;

c. excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y

d. excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos

internacionales de la misma naturaleza".

La norma anterior se relaciona con la siguiente, consagrada en el artículo 30, relativas a las restricciones al goce de algunos derechos que la misma Convención autoriza: éstas deben interpretarse restrictivamente y con el propósito para el cual han sido establecidas.

Principio del Universalismo.

Se trata de un principio propio del DIDH, y capítulo central del sistema político, jurídico y moral de la DUDH, pero, además de la existencia misma de las Naciones Unidas.

Dentro del tercer propósito de la ONU la Carta incluye "el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión", agregando en el artículo 55 que la cooperación internacional promoverá "el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades".

En mi concepto la DUDH es el principal texto de toda la historia humana, único que representa a todos los miembros de la familia humana, cualquiera sea su religión, nacionalidad o cultura.

No porque algunos dictadores islámicos, africanos o asiáticos traten de sostener que se trata de un texto de inspiración cristiana, y que por lo tanto no los obliga, va a perder su carácter universal. En la discusión de la Declaración fueron consultados pensadores y autoridades religiosas de todos los credos y regiones[17] Mi expeiencia

17 Lamentablemente, no fueros consultados pensadores africanos subsaharianos, pues toda Africa estaba bajo colonización europea.

en el trabajo por los derechos humanos me ha permitido visitar países de África y Asia y conversar con defensores de derechos humanos, abogados, intelectuales, periodistas, e incluso víctimas, familiares de víctimas y presos en cárceles: todos ellos invocaron el respeto de los derechos humanos que les eran denegados, y muchos invocaban la Declaración Universal.

Es verdad que en la Conferencia Mundial de Viena de 1993 los países de la Conferencia Islámica y muchas dictaduras de cualquier parte del mundo invocaron especificidades propias de religiones y culturas. No obstante, y a pesar de algunas concesiones que se hicieron, finalmente se declaró que "El carácter universal de esos derechos y libertades no admite dudas", para luego agregar que "Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales" [18].

Imposible transcribir toda la Declaración de El Cairo de la 19ª Conferencia Islámica de Ministros de Relaciones Exteriores de 31 de julio al 5 agosto 1990, el carácter del documento queda reflejado en el artículo primero: a) La humanidad entera forma una sola familia unida por su adoración a Allah y su descendencia común de Adán. Todos los seres humanos son iguales en el principio de la dignidad humana, así como en el de las obligaciones [para con Allah] y las responsabilidades sin distinción de raza, color, lengua, sexo, creencia religiosa, filiación política, nivel social o cualquier otra consideración. Sólo la verdadera religión garantiza el desarrollo de esa dignidad por medio de la integridad humana. b) Todas las criaturas son siervos de Allah. El más caro a sus ojos es aquel que más provechoso es para Sus hijos, y

18 Párrafos 1.1. y 1.5 de la Declaración.

ninguno tiene supremacía sobre otro sino en la piedad mostrada hacia Allah y en las buenas obras.

Principio de No Discriminación.

Uno de los conceptos claves que las Naciones Unidas incorporaron en su Carta y luego en la DUDH, es el de la prohibición de la discriminación. La primera, en realidad, utiliza las expresiones "sin distinción" e "igualdad" en el goce de los DH.

No se trata de un principio con una gran historia previa, pero que desde 1945 es principio fundante del DIDH pero también del DIPG. La exigencia de igualdad esencial de todos los seres humanos, así como la prohibición de la distinción o la discriminación, y especialmente la discriminación racial aparece en la DUDH 14 veces. Y todos los instrumentos posteriores la repiten. La Conferencia Mundial de Durban, en 2001 prohíbe las discriminaciones que sufren las víctimas del antisemitismo, la islamofobia, el racismo, la intolerancia y la discriminación que afectan a los pueblos indígenas, romaníes, gitanos, nómades, afrodescendientes, asiadescendientes, islamistas, judíos, así como cualquier minoría, etc.

Agréguense las discriminaciones por motivos no raciales, como las que sufren las mujeres, niños, minorías sexuales, víctimas de VIH/SIDA, discapacitados, migrantes, refugiados, solicitantes de refugio, y tantos otros.

Nuestro continente en general, es un muestrario de etnias, religiones, nacionalidades, migrantes, refugiados. La intolerancia, al igual que el racismo, nos llegó con la conquista y se instaló hasta hoy. De allí su importancia para nosotros.

La Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del

Hombre, anterior a la DUDH dispone en su artículo II sobre Igualdad ante la ley, que "todas las personas son iguales ante la ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta Declaración sin distinción de raza, sexo idioma, credo ni otra alguna".

De los textos americano y de los artículos 2 y 26 del PIDCP pueden deducirse tres manifestaciones del principio de no discriminación: la igualdad ante la ley, la igual protección de la ley en el goce de todos los derechos pero especialmente a no ser discriminado y la no distinción o discriminación.

La Observación General Nº 18, de 1989 del Comité de DH hace una de las enumeraciones más completas de causales de discriminación: raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento. Pero no estimándolas suficiente agrega una genérica: cualquier otra condición social.

Sin embargo, no toda distinción es arbitraria. El Comité de DH, en su citada Observación expresa que señala que no hay una definición explícita de discriminación, pero que lo sería aquella distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de cualquier índole, tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas. Sea que se busque la distinción sea que no se busque pero produzca un resultado de menoscabo en el reconocimiento, goce o ejercicio de un derecho, es discriminación[19].

Hay veces que la ley o las prácticas justifican ciertas distinciones, en razón de edad, sexo, siendo clásicos los ejemplos de las cárceles, en que se exige la separación de hombres y mujeres y de adultos y menores. Para distinguir una distinción legítima de la que no lo es, debe imperar

19 Párrafo 7.

el criterio de la razonabilidad, objetividad y una finalidad legítima.

El principio de no discriminación está expresamente incluido en prácticamente todos los tratados y declaraciones de derechos humanos, en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de modo que no caben dudas que la prohibición de toda discriminación es hoy un principio inderogable de derecho internacional.

Principio de la Democracia o de Sociedad Democrática

Ni la Carta de las Naciones Unidas, ni la DUDH consagraron el DH a la democracia.

La única referencia a la democracia en la DUDH está contenida en el artículo 29.2 en el que se dispone que "en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática".

Si bien el primer párrafo del preámbulo de la Convención Americana sobre DH sostiene que su objeto es reafirmar "su propósito de consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre", la verdad es que cada vez que se alude a una "sociedad democrática" es para fijar un límite a las restricciones que los Estados pueden establecer para el goce de los DH.

Alusiones similares se encuentran en diversas otras disposiciones, en los que se alude permanentemente a "instituciones democráticas" o "sociedad democrática". Así, la Convención Americana permite ciertas restricciones al goce de os derechos de reunión (art-15),

de asociación (art. 16), de circulación y residencia (art. 22) en la medida que ellas sean compatibles con una indefinida sociedad democrática. También el adecuado equilibrio entre los derechos y obligaciones de las personas ha de entenderse en conformidad a criterios democráticos (ar. 32). Por último, la interrelación de la Convención ha de guiarse por los principios propios de una sociedad democrática, según el artículo 29.

La DADDH es aún menos explícito, pues sólo alude a las justas exigencias del "desenvolvimiento democrático" como limitación legítima de los derechos humanos.

Lo mismo dispone el artículo 14 del PIDCP, relativo a la igualdad ante la ley y la publicidad de las actuaciones judiciales, así como los artículos 21 y 22 relativos a los derechos de reunión y asociación. En la misma línea el PIDESC considera la sociedad democrática como limitación permitida en el goce de los derechos que consagra, y específicamente, del derecho de sindicalización (artículos 4 y 8). La Observación General 25 del Comité de DH, al tratar del derecho humano a la participación en los asuntos públicos (artículo 25), no agrega nada, limitándose a reconocer que el artículo citado "apoya el proceso del gobierno democrático basado en el consentimiento del pueblo y de conformidad con los principios del Pacto".

Personalmente estimo que vivir en democracia es un derecho humano de primera magnitud. En efecto, no es posible gozar de los derechos fundamentales fuera de una sociedad democrática. Personalmente estimo que la democracia es un derecho autónomo, que excede –aunque exige— el derecho a la participación en los asuntos públicos mediante el voto secreto, igual e informado y así lo sostuve en todos mis informes cuando fui Relator sobre los derechos humanos en la República Democrática del Congo. Siempre inicié el estudio de respeto de cada derecho humano con "el derecho humano a la democracia", para luego seguir con el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, etc.

El principio de la democracia es reforzado en Viena, al declararse que "la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos

y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente. La democracia se basa en la voluntad del pueblo, libremente expresada, para determinar su propio régimen político, económico, social y cultural, y en su plena participación en todos los aspectos de la vida" (párrafo 8 de la Declaración).

Principio de No Intervención.

Uno de los principios del DIPG que más se ha visto afectado por los principios de del DIDH es el de no intervención en los asuntos internos de otros Estados.

El Principio 7 de la Carta de la ONU dispone que "Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII".

El Capítulo VII, por su parte, prevé la posibilidad de una "acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión", sin o con uso de la fuerza, lo que implica directamente una intromisión en los asuntos internos de otros Estados. Los actos de amenaza a la paz, de quebrantamiento de la paz y los actos de agresión son, regularmente, causa, consecuencia o ambas de violaciones de los derechos humanos.

La guerra fría impidió intervenciones destinadas a proteger a poblaciones civiles de atrocidades en muchos países. A su fin y durante la década de los 90' se propuso como criterio de protección a las personas el de la "injerencia humanitaria", pero se usó poco y mal. Hoy ha pasado a considerarse como fórmula apropiada para proteger

a las personas de genocidios y otras matanzas masivas el criterio de la *responsabilidad de proteger*: el mundo no puede seguir mirando masacres de brazos cruzados. El gran aporte de esta concepción es distinguir tres rangos de obligaciones internacionales de los organismos creados por la llamada comunidad internacional: la obligación de prevenir, la de proteger o intervenir si el Estado involucrado no lo hace y la de reconstruir.

Principio de la Responsabilidad Estatal (no Individual)

Desde luego en el DIPG es evidente que los Estados son responsables por el incumplimiento de las obligaciones asumidas, lo que se traduce en sanciones políticas (retiro de Embajadores, ruptura de relaciones, sanciones económicas, etc.). La responsabilidad del Estado puede emanar tanto de sus acciones como de sus omisiones.

Las sanciones pueden ser individuales y colectivas, y serán siempre aplicadas por un Estado o varios Estados o una organización internacional formada por Estados, los que pueden demandar reparaciones.

El DIH y el DIDH agregan un hecho nuevo: la posibilidad que las personas puedan denunciar al Estado, y será un órgano internacional el que a petición de un individuo sancionará al Estado infractor, con sanciones políticas y eventualmente recomendando medidas de reparación. Algo jamás imaginado hace 70 años. Las únicas causas de una acción que provoque estos efectos es una violación de derechos humanos, que incluso puede ser nimia, pues para estos efectos no se exige gravedad.

Algunas formas de sanciones en la ONU son la nominación de un Relator Especial para un país (hoy el nuevo Consejo de Derechos

Humanos, que sustituyó a la Comisión decidió limitar esta magnífica herramienta); una inspección de un Relator temático; un procedimiento ante algún Comité de Tratados, si el Estado ha aceptado esa posibilidad; un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; una sentencia de la Corte Interamericana, y otros.

La práctica indica que todos los dictadores, sin excepciones, se oponen a todas estas medidas, alegando siempre el manoseado eslogan de la "inadmisible ingerencia en los asuntos internos" del Estado aludido.

Existe un principio hoy evidente de supervisión internacional del respeto de los DH, y dentro de lo discutible, los defensores sostenemos que no se opone a la no ingerencia, pues los DH son motivo de preocupación internacional y Viena declaró que "la promoción y protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales deben ser consideradas como un objetivo prioritario de las Naciones Unidas, de conformidad con sus propósitos y principios, en particular el propósito de la cooperación internacional. En el marco de esos propósitos y principios, la promoción y protección de todos los derechos humanos es una preocupación legítima de la comunidad internacional. Los órganos y organismos especializados relacionados con los derechos humanos deben, por consiguiente, reforzar la coordinación de sus actividades tomando como base la aplicación consecuente y objetiva de los instrumentos internacionales de derechos humanos". Llegará el día en que los Estados renuncien más a su soberanía y las sanciones sean más eficaces.

Principio de Responsabilidad Individual.

Desde Nuremberg se estableció como un principio de DIPG el de la responsabilidad individual por determinados crímenes de especial

gravedad[20]. Terminada la guerra fría se crearon los tribunales penales internacionales para la antigua Yugoslavia, Ruanda y finalmente el Tribunal Penal Permanente.

La idea de un tribunal internacional ya estaba presente en el genio de Rene Cassin, quien en su primer borrador de Declaración universal propuso la existencia de una corte que juzgue la responsabilidad por los crímenes contra los derechos humanos tanto de los Estados como de sus funcionarios. Su idea era un tribunal que, como las Cortes europeas y americana juzgara a los Estados, pero también a quienes actúan en su nombre.

Se sostiene que determinadas violaciones de derechos humanos, constitutivas de crímenes contra la humanidad, no pueden quedar impunes, y, más allá de la sanción aplicable al Estado, los individuos responsables deben ser juzgados y condenados.

El principio fue fijado en la sentencia del Tribunal de Nuremberg, al disponer que "los crímenes contra el derecho internacional son cometidos por los hombres, no por entidades abstractas, y sólo mediante el castigo a los individuos que cometen tales crímenes pueden hacerse cumplir las disposiciones del derecho internacional".

Principio de la Inderogabilidad.

El DIDH no es una construcción teórica destinada a regir ignorando la realidad de los conflictos políticos o sociales. Especial preocupación tiene el DIDH en cuanto a dejar sometido a las reglas del derecho –y no de la arbitrariedad— las situaciones que respondan a criterios claramente fijados que se pueden producir en una sociedad.

20 En realidad el primer juicio por un tribunal internacional por lo que hoy llamamos crímenes internacionales se realizó en 1474, contra Peter von Hagenbach, por atrocidades cometidas "contra las leyes de Dios y de los hombres" en el cerco de la ciudad de Breisach.

De allí que se haya considerado en todas las convenciones la posibilidad de alteraciones del orden público de especial gravedad, que autorizan a suspender –no derogar— el ejercicio de algunos derechos.

Se trata de los casos en que los Estados legítimamente pueden declarar un régimen de excepción (de esos que en Latinoamérica se han aplicado con perseverante arbitrariedad durante 200 años): estado de sitio, de emergencia, de urgencia, ley marcial, medidas prontas de seguridad, etc.

En estas situaciones se pueden suspender algunos derechos bajo los principios de la inderogabilidad de los más esenciales; temporalidad; excepcionalidad; gravedad; notificación formal interna e internacional; causas previstas por ley; *última ratio;* no discriminación. Se trata que aun durante el estado de excepción no se termina el estado de derecho, sino que se impone un justo estado de derecho de la excepcionalidad.

Negociando las Políticas Públicas: notas sobre los conflictos y tensiones en el proceso de formación de las políticas públicas[21]

MARCO MORENO[22]

Acerca de la naturaleza conflictiva del proceso de formación de las políticas

Una visión una tanto limitada y tecnocrática se ha instalado durante mucho tiempo en el imaginario colectivo para intentar explicar el proceso a través del cual las políticas públicas se debaten, diseñan, aprueban y ejecutan. Para esta mirada autocomplaciente, las políticas se formularían en un espacio de atmosfera contralada, en una suerte de quirófano libre de elementos y factores contaminantes. Sin embargo, la realidad parece estar resultando mucho más compleja que esta mirada aséptica y lineal acerca del proceso de formación de políticas.

Lo que en verdad ocurre es un proceso altamente complejo y conflictivo que radica en que las políticas —su diseño y desarrollo—, no son un tranquilo y neutro espacio jurídico o administrativo, sino una arena política en la que convergen, luchan y conciertan las fuerzas políticas (Aguilar, 2003).

En efecto, la formación de políticas está condicionada no solo por variables del entorno, sino también por las "reglas del juego" y, especialmente, por los intereses de los actores en el proceso. Esto convierte esta dinámica en un espacio que estará marcado por la variable política, puesto que nos remite —finalmente— al debate, negociación, aprobación y ejecución, que involucran al desordenado mundo de la política. Como lo establece Aguilar (2003:31), el estudio de las políticas

21 Las reflexiones que siguen corresponden a las notas de clase preparadas por el autor en el marco de las presentaciones realizadas en diversas versiones del Diplomado de Especialización en Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Políticas Públicas de la Fundación Henry Dunant.

22 Profesor de Historia y cientista político, Ph.D. por la Universidad de Leiden (Holanda). Actualmente es Profesor de Políticas Públicas en la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Central de Chile.

públicas muestra cómo surgen las demandas por intervención de la autoridad a partir de los intereses de diversos grupos, y cómo éstos suman o restan sus intereses, extienden o restringen sus alianzas, endurecen o flexibilizan sus posiciones, se enfrentan sin tregua o negocian sus ventajas.

De este modo, la formación de las políticas resulta ser una tarea en extremo compleja y conflictiva. Concretar un conjunto de acciones dirigidas a intentar resolver un problema público será siempre un proceso que involucra a muchos actores en las distintas fases del proceso de formulación de una política. Tales movimientos —tácticos y estratégicos— que los actores juegan en dicho proceso dan lugar a la estructuración de tipos de acción a partir de los cuales éstos desarrollan sus discursos y prácticas, teniendo como resultado un proceso altamente complejo y conflictivo de interacción estratégica entre quienes diseñan y ponen en marcha las políticas y sus respectivas adaptaciones.

No obstante los anterior, y lejos de considerar la participación de los actores como una restricción, debemos verlo como una fortaleza y oportunidad para abrir el ciclo. Una de las principales aportaciones de las políticas públicas es precisamente rescatar el carácter público de las políticas, es decir, la intervención de actores diferentes al gubernamental en las políticas (sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, empresas, iglesias, asambleas vecinales, etc.). Este ámbito público es el campo en el que los ciudadanos individuales, por sí mismos o por los voceros de sus organizaciones, hacen política y hacen las políticas.

En un intento de avanzar en la reflexión sobre el conflicto en el proceso de formación de las políticas públicas, es posible reconocer por lo menos tres instancias generadoras de conflicto: el contexto de las políticas, el funcionamiento de las políticas y, finalmente, la situación de los actores de las políticas.

Lejos de ignorar el carácter complejo y conflictivo del proceso derivado de su carácter político antes que técnico, debemos incorporar esta variable en todo el análisis de política. De allí que se hace necesario y urgente adoptar una perspectiva mucho más amplia de la política pública que dé cuenta del carácter dinámico y conflictivo del proceso

mediante el cual se configura una acción pública frente a una situación social que se pretende transformar.

Como lo señala Brugúe (1996) "incorporar el poder, el conflicto o las opciones en el estudio de la administración pública no supone simplemente aceptar su existencia, sino que reclama su inclusión en las propias estructuras administrativas. Además, en el marco de un sistema político democrático, ya que de otro modo convierte los conflictos y las luchas de poder en una pelea donde las fuerzas son desiguales y donde, por lo tanto, tienden a ganar siempre los mismos. Si la administración pública no es un mero instrumento ejecutor sino que también es un espacio de conflicto político, entonces la gestión pública debe incorporar esta dimensión en su quehacer diario; y, por otro lado; si nos situamos en un entorno democrático, esta incorporación no puede improvisarse sino que debe dar expresión a los valores democráticos del sistema político donde se ubica."[23]

Las líneas que siguen intentan caracterizar en el caso de Chile, los tres ámbitos definidos como espacios generadores de conflicto y complejidad en el proceso de formación de las políticas públicas. Se sigue aquí una aproximación más cercana al análisis politológico que entiende a las políticas públicas como resultado de un conjunto de interacciones recíprocas entre actores involucrados, en el que las subjetividades, coyunturas, marcos instituciones y cultura juegan un rol en el proceso.

El contexto de las políticas: pensamiento lineal y la razón tecnocrática en la formación de políticas en Chile

Las políticas públicas se forman a partir de ciertos contextos, marcos de referencia o visiones del mundo que son parte de la cultura de una sociedad determinada en un momento dado. Es muy importante comprender el papel que desempeñan los elementos contextuales en el proceso de formación de las políticas gubernamentales tales como: i) las características del sistema político y de los partidos que

23 Brugué, Q. (1996). La dimensión democrática de la nueva gestión pública. Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 5-6, España.

lo integran, su proclividad a los acuerdos o al conflicto y su mayor o menor apertura a la ciudadanía, ii) las capacidades que posee el Estado en este campo, iii) el estilo de gobierno, iv) las características que posee el proceso de implementación de las políticas y, v) la cultura prevaleciente en la sociedad. En relación con este último factor —y para efectos analíticos— destacaremos como el peso del pensamiento lineal y de la razón tecnocrática —en tanto factores contextuales— han permeado la forma en que se ha concebido el proceso de construcción de las políticas y, están a la base de los conflictos que han caracterizado en los últimos años estos procesos en Chile.

En sus estilos y prácticas de trabajo, los actuales *policy makers* han compartido muchas características con los grupos tecnocráticos que se instalaron durante los 90 en la conducción de los asuntos públicos en Chile.[24] En estricto rigor, este no es un fenómeno completamente nuevo, sino que responde a una suerte de reemergencia tecnocrática que se plasma en el surgimiento de una nueva modalidad de "tecnoburocracia".[25]

Esta la idea acerca de la legitimidad profesional resurge cuando las personas acceden a subordinarse a la autoridad de los expertos dadas la nuevas complejidades que se presentan y, sobre todo, por la convicción acerca de una cierta facticidad de los procesos sociales que hace ver a la deliberación política como poco efectiva para enfrentar los nuevos problemas.

Aunque la obsesión eficientista por productos y resultados no constituye un patrimonio único o exclusivo de este grupo, reeditar sus resultados en un contexto de funcionamiento pleno de nuestras nuevas/viejas democracias constituirá un desafío para los nuevos tecnócratas. Otros factores que habrían favorecido el ascenso de los tecnócratas tienen que ver con: i) la influencia de las instituciones internacionales expresadas en las demandas de la globalización, pero también el

24 Patricio Silva publicó un acabado estudio acerca de la tecnocracia en Chile que remonta su origen a la década de 1940 y dentro de cuya evolución destacan los hitos de los ingenieros del desarrollo "hacia dentro", los "Chicago Boys" y de la tecnocracia concertacionista. Al respecto ver: *In de Name of Reason. Technocrats and politics in Chile*. The Pennsylvania State University Press, 2009. La versión en español fue publicada por la Universidad Diego Portales a fines de 2010.

25 Como señala Silva (1991), cuando algunos expertos ocuparon cargos de importancia en el gobierno de Salvador Allende (1970–1973), el discurso y la retórica imperante —marcadamente antitecnócrata— harán que su papel sea atenuado, cuando no bloqueado. Solo será con la llegada del régimen militar que el hecho de que el gobierno estuviera dirigido por especialistas será considerado como una virtud.

peso de los organismos bilaterales y multilaterales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo) en términos de legitimación y consolidación de las posiciones tecnócratas, ii) los círculos empresariales y extrainstitucionales, iii) los partidos políticos y, iv) grupos afines.

Desde luego, no es posible descartar el factor de continuidad, ya que el influjo de lo hecho por los "Chicago Boys" estará presente. Debemos agregar al listado otros agentes más difusos como el cansancio frente a los excesos de la política y eventos traumáticos del pasado reciente que revaloran la legitimidad profesional como contrapeso al exceso de la legitimidad política (Moreno, 2006).

Paradójicamente, un factor de tanta o mayor importancia en relación con el proceso descrito ha sido el debilitamiento en la actualidad de las fuerzas que tradicionalmente resistieron la tecnocracia, tales como los partidos de izquierda, los movimientos estudiantiles, las organizaciones sindicales y gremiales etc. (Silva, 1997 y 2003).

Pero sin duda lo que más parece haber influido en este proceso ha sido el intento unilateral de apostar por estrategias de eficiencia en las decisiones de políticas públicas, ello en el convencimiento que un tratamiento técnico hará estas herramientas más efectivas para el combate contra la pobreza, superar la inequidad y enfrentar de mejor forma los temas del subdesarrollo.

Junto a lo anterior, el proceso de ascenso tecnocrático se ha visto favorecido en Chile por la persistencia en los últimos años de lo que podría denominarse el pensamiento lineal, jerárquico y tecnocrático. El pensamiento lineal según el Informe de Desarrollo Humano (2009) define las dinámicas de la vida social como el resultado de relaciones de causa y efecto relativamente constantes, delimitables y reconocibles. Desde esta perspectiva, si se conocen esas relaciones, se podrán modificar sus resultados mediante intervenciones que tendrán un efecto predecible, directa y proporcionalmente vinculado a éstas. Solo bastaría un buen conocimiento de la realidad, decisión y recursos para que la realidad se amolde a la intención de los programadores. Tales características determinan el carácter centralista y tecnocrático de este enfoque.[26]

26 Para más, ver Parte 1, Capítulo 2, del Informe sobre Desarrollo Humano en Chile 2009 "La manera de hacer las cosas".

Este enfoque unidimensional y lineal configura una imagen de la sociedad, de sus cambios y de las formas de acción de sus miembros. Como lo señala el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2009:41) esta representación es expresión y soporte de la imagen fuertemente arraigada en Chile de que son las elites —estatales y empresariales— las que definen, por vía de autoridad y de manera relativamente autónoma y voluntarista, las dinámicas de la sociedad.

Ambas corrientes convergen y potencian el llamado "modelo chileno".[27] El factor bisagra será esa tecnoburocracia concertacionista que dará garantías tanto a los padres como a los herederos del modelo de su continuidad. Bajo este rótulo se ubica tanto a los operadores de la transición política a la democracia (desde 1988 en adelante) como a los principales técnicos convocados a blindar —bajo el precepto de gobernabilidad— las administraciones de Aylwin, Freí, Lagos y Bachelet.

Estos mostraran en sus prácticas y estilos de trabajo un progresivo desplazamiento desde la legitimidad política a la técnica.[28] A partir de entonces irrumpe con fuerza —y casi sin contrapesos hasta ahora— el predominio tecnócrata.[29]

Estos planteamientos se integran en el trazado de un nuevo modelo de gestión del Estado orientado por el paradigma de la "nueva 'gerencia pública'".[30] Se trata de una modalidad de acción que se encarna en un conjunto de sujetos portadores de una cultura gerencial renovada que busca desmarcarse de las prácticas de gestión del pasado identificadas como ineficientes e ineficaces, dominadas por lógicas clientelares que mostraban baja o nula capacidad de respuesta a las necesidades de los ciudadanos.

---

27 Estado pequeño, empresariado competitivo, reglas del juego estables y disciplina social.

28 Ver Silva (2009) especialmente el capítulo 6: *The emergente of a technocratic democracy*. pp. 173-217.

29 Una acertada caracterización del tecnócrata es la que entregan Centeno y Silva (1996) al señalar que constituyen un grupo cuya autoridad reside en el conocimiento y en la capacidad de aplicarlo a los más diversos campos de la actividad humana. Dado que la elección de sus miembros se afinca en un terreno neutral, en el saber hacer —en la habilidad técnica—, su poder trasciende los tipos de organización política y social del mundo moderno. Así, lo que básicamente los distingue del resto de actores son sus credenciales profesionales. De allí su reclamo de autoridad descansa en su especialización, es decir en una suerte de legitimidad profesional que va más allá de la legitimidad política.

30 Mucha influencia en este proceso y un fuerte influjo en las medidas de política, pero sobre todo convicciones de los nuevos cuadros técnicos del gobierno tendrá las ideas desarrolladas entorno al paradigma del 'New Public Management'.

Más allá de la discusión sobre el peso del componente tecnocrático en el modelo chileno, no cabe duda que la legitimidad técnica ha ganado espacio y ha logrado desplazar e imponerse a la legitimidad política. En los últimos años, sin embargo, un conjunto de sonados fracasos en la implementación de algunas políticas públicas ha comenzado a colocar en un serio entredicho la legitimidad de la tecnocracia gubernamental.

El funcionamiento de las políticas: las demanda por abrir el ciclo de las políticas

Un progresivo cuestionamiento a la hegemonía de las lógicas tecnocráticas en la gestión de los asuntos públicos se ha comenzado a insinuar en los últimos años, posibilitando con ello el surgimiento de una visión más bien critica acerca al modo de hacer las cosas y, de manera especial, en relación con el proceso de diseño y puesta en marcha de las políticas públicas.[31]

La imposibilidad de seguir transitando efectivamente hacia el desarrollo tiene que ver con que lo problemas que se requiere abordar ahora —además de distintos y complejos— están demandando, por parte de los actores, soluciones de nuevo tipo. Se trata de escenarios y desafíos distintos.

Como lo sostiene el Pnud (2009), la conjunción de estos cambios parece asemejarse más a saltos de escala que a una lógica de continuidad lineal de los procesos sociales. Lo anterior implica problemas de nueva escala. Lo que antes no aparecía como problema, hoy emerge como desafíos múltiples. Pero el salto de escala implica también la necesidad de modificar las perspectivas desde las que se analizan los problemas, así como los instrumentos a través de los cuales se pretende intervenir. Este cambio de escala implica, además, una manera distinta de realizar

31 La parte III del Informe sobre Desarrollo Humano explora precisamente cómo un conjunto de innovaciones institucionales de política pública, que apuntan en la dirección de instalar lógicas de derechos y de calidad, se enfrentan en su traducción y operacionalización con un conjunto de acciones inerciales o lógicas tradicionales que presionan a los actores e impactan sobre las “reglas del juego” en el proceso de implementación de dichas innovaciones. De este modo, considerar el problema de la implementación como una cuestión meramente técnica puede ser reduccionista y simplificador al dejar de lado el carácter intrínsicamente conflictivo del proceso y su dimensión política.

el ejercicio de la acción pública, ya que éste alcanza al modo en que la ciudadanía evalúa y juzga las iniciativas de política pública. El nuevo enfoque plantea que la eficacia de las medidas de política dependerá de un diagnóstico adecuado de las nuevas demandas —cuyo núcleo problemático radica precisamente en la organización de relaciones entre actores— y, consecuencialmente, de la manera en que se debatan, aprueben y ejecuten las respuestas en clave de políticas públicas.

Dos hechos han contribuido a este enfoque. Desde su administración, el ex presidente Lagos (2000-2006) quiso imponer un estilo de gobierno en donde las políticas públicas ocuparan un rol fundamental. Sostuvo que un país tan globalizado como Chile, con lo que compite en el mundo es con la calidad de sus políticas. Pero, al mismo tiempo, llamó a que esas políticas estuviesen abiertas a la participación de la ciudadanía, a sus valores, a sus intereses y sus temas.

Coincidente con lo anterior, abrir las puertas de las políticas públicas a las visiones de la ciudadanía ha sido también la condición principal para tener un gobierno ciudadano como el que postuló la ex presidenta Michelle Bachelet. Un balance preliminar de su gestión muestra que se avanzó en la puesta en marcha de varias de las propuestas contenidas en su programa. Entre éstas, ocupaba un lugar clave abrir las puertas del proceso de formación de las políticas públicas a las visiones de la ciudadanía.32

El desafío por resolver esta difícil ecuación entre estilos tecnocráticos de gestión y una nueva oferta de abrir el ciclo de políticas requiere a lo menos de dos cosas: i) sincerar el hecho de que los aspectos más horizontales y participativos del actual discurso presidencial no son compatibles del todo con un modelo neoliberal y tecnocrático. Este dato de realidad obliga a integrarlo como una restricción clave en el análisis de viabilidad de las políticas, ya que establece ciertos márgenes para la participación ciudadana y, ii) que el tema de la participación ciudadana en la formación en la políticas públicas no debe ser visto como un juego de suma cero, en donde un mayor grado de participación ciudadana debe significar necesariamente una reducción o eliminación

32 Como lo señaló la propia Michel Bachelet en su discurso como presidenta electa el 15 de enero de 2006: "el 11 de marzo también marcará el nuevo estilo en la política nacional. Un estilo de gobierno dialogante, participativo. Fui la candidata de los ciudadanos. Ahora seré la presidenta de los ciudadanos".

de las estructuras tecnocráticas instaladas en el Estado. Si bien es cierto se han creado grandes expectativas, lo que no parece estar quedando suficientemente claro es el cómo materializarlo.

Actores en el proceso de formación de políticas

Existe consenso acerca que el proceso a través del cual las políticas se debaten, aprueban y ejecutan es el resultado de las dinámicas que desarrollan los actores (formales e informales) en dicho proceso.

Como sostiene Stein (2006), la formación de políticas está condicionada no solo por variables del entorno, sino también por las "reglas del juego" y los intereses de los actores en el proceso. En los hechos, las políticas son resultado de la negociación entre distintos actores que ajustan mutuamente sus intereses divergentes. De este modo, las políticas son el resultado de la interacción de coaliciones de organizaciones y actores, cada una con sus propios recursos y creencias sobre el problema.

Dado que los diversos actores enfrentan los problemas con diferentes marcos conceptuales (racional, conducta organizacional, negociación política) que orientan sus decisiones, se precisa conocer con mayor certeza cuáles son estos, cuáles sus intereses y, especialmente, el vector de poder que utilizaran para conseguir instalarlos como prioritarios en la agenda gubernamental.

De allí que se haga cada vez más necesario disponer de criterios que permitan identificar tales intereses, preferencias y expectativas de los diversos involucrados en la formación de una política y determinar en qué medida esos incentivos son exclusivos de algunos de ellos o son compartidos por otros, dando lugar a negociaciones, compensaciones o alianzas entre ellos.

Un aspecto crucial se refiere a poder determinar los grados de apertura que los distintos actores —tanto los formales como partidos políticos, presidentes, gabinete, parlamento, tribunales y la propia burocracia, como los informales, ej. empresarios o sindicatos— poseen frente a su entorno y cuan abierta o cerrada es su cultura. De lo anterior

dependerá su tendencia a exhibir una mayor flexibilidad y capacidad de adaptación en el proceso de políticas.

Otro aspecto importante consiste en determinar el grado de orientación hacia los intereses públicos que poseen estos actores vis a vis la presencia en ellos de otros dotados de una cultura más corporativa.

Los actores intervienen a lo largo de todo el ciclo. En relación con la determinación de los problemas, actores distintos entenderán el problema planteado de manera diferente, reflejando en sus respectivas definiciones sus propios intereses y valores.

En lo referido a la formulación de opciones y la toma de decisiones, los diversos actores intentarán influir sobre el proceso de decisión a partir de sus intereses y recursos (materiales como ideológicos). Del mismo modo, la multiplicidad de actores explica por qué las decisiones no son siempre las más racionales o las más coherentes, sino el resultado de la confrontación entre actores.

Durante la puesta en marcha de las políticas, los operadores involucrados intentarán orientar su desempeño conforme sus intereses, valores y preferencias. La implementación se torna más complicada y lenta conforme participan mayor cantidad de actores y más es la cantidad de decisiones que deben tomar. Este último punto es particularmente revelador para el caso de Chile, ya que buena parte de la literatura sobre el tema y de la evidencia disponible apunta a que la implementación está condicionada no solo por variables del entorno inmediato, sino también, por los intereses de los actores en el proceso. Éstos dan lugar a la estructuración de una suerte de lógica de acción a partir de la cual desarrollan sus discursos y prácticas (Pnud, 2009).

En síntesis, lo que muestra esta creciente evidencia es que las políticas públicas emergen como resultado de transacciones políticas entre los diversos actores involucrados. Este dato esta a la base del carácter conflictivo y de las tensiones que aparecen en dicho proceso.

Identificando algunas tensiones en el proceso

Varios son los nodos o puntos críticos donde se configuran y expresan diversas tensiones y conflictos en el proceso de formación de las políticas. Una lista corta nos permite identificar a lo menos cuatro ámbitos:

a. Los relativos a la lógica política de los procesos de reforma ("voluntad declarada" v/s "voluntad real") en relación con las decisiones públicas y participación.

b. Los referidos al modo en que concibe la articulación de lo técnico y lo político (el espejismo de la etapa política y la técnica).

c. Los relativos a las características organizacionales del Estado (institucionalidad y masa crítica para implementar las reformas).

d. Los referidos a la estructura gubernamental que obstaculizan la implementación de políticas.

En relación a cómo algunos elementos de la estructura organizacional e institucional de los gobiernos impactan sobre la implementación y posibilitan fuertes conflictos al interior del gobierno, Acuña (2000) identifica —para el caso Argentino— tres tensiones o problemas de gobierno que afectan el diseño e implementación de políticas públicas y la gestión estatal.

El autor reconoce —entre los problemas que se dan entre gobierno y oposición, entre ejecutivo y congreso y al interior del poder ejecutivo— fuentes permanentes de conflicto que impactan sobre el proceso de formación de las políticas y que no se pueden dar por resultas de manera unilateral sin que medie la variable política.

Creemos que el carácter recurrente de estas tensiones, en la mayoría de los países de la región, permite extrapolar sus conclusiones ya que ayuda a comprender la complejidad y conflictividad que debe sortear el proceso de formación de las políticas.

La primera corresponde a la tensión entre oficialismo y oposición, que según Acuña (2000) se generaliza en periodos electorales y da lugar a interrogantes tales como: ¿habrá continuidad de las políticas?, ¿podrá gobernar quien resulte victorioso? Varias de estas preguntas estuvieron presentes en la reciente contienda presidencial chilena.

Esta tensión en especial surge cuando se manifiesta la preocupación sobre si es posible gobernar cuando un ejecutivo se encuentra enfrentado a un congreso en manos de un partido opositor. La presión es resultante de la incertidumbre sobre si la decisión gubernamental de hoy será mantenida por quien este gobernando mañana. En este sentido, la calidad, eficiencia y eficacia de la política pública no se juegan solo en la decisión de llevarla adelante, sino también en el horizonte temporal en el que se despliega su implementación e impacto.

Una segunda tensión se da entre el poder ejecutivo y el congreso. Ésta tiene que ver con la relación entre ambos pero no pensada como una tensión entre oficialismo y oposición, sino evaluadas como una resistencia ya sea entre la nación e intereses provinciales o entre políticas nacionales y ciertos intereses sociales (Acuña, 2000).

Por último, es posible reconocer como espacio de frecuentes tensiones las que tienen lugar dentro del propio equipo gubernamental. Éstas se expresan en los choques, discrepancias, competencias y hasta contradicciones dentro del propio poder ejecutivo (Acuña, 2000).

Estas tres tensiones muestran cómo, a lo largo del proceso, surgen conflictos que no pueden soslayarse. Más bien es necesario procesarlos para contribuir a darle viabilidad a las políticas. La importancia de abordar las tensiones y conflictos permitirá, por una parte, señalar la necesidad de modificar reglas, normas, leyes e instituciones y, por otra, indicarnos la importancia de las relaciones y juegos tácticos y estratégicos que despliegan los actores, lo que podrá impulsar la creación de coaliciones.

Lo anterior posibilitará que los actores de la Coalición por el Cambio, adopten conductas dialógicas que faciliten una negociación efectiva en base a intereses estratégicos

A modo de conclusión

La concepción limitada del proceso de políticas públicas ha llevado a diseñar políticas en abstracto, como si se tratara solamente de un ejercicio intelectual, y a olvidar que la determinación acerca de la relevancia y el interés público de un problema, y su consecuente inclusión en el campo de las políticas, es el resultado de un proceso complejo en el que entran en competencia diversas representaciones e intereses.

Es necesario adoptar una perspectiva mucho más amplia de la política pública que dé cuenta del carácter dinámico y conflictivo del proceso mediante el cual se configura una acción pública frente a una situación social que se pretende transformar. De allí que conocer y analizar la dinámica política de dicho proceso, el marco de incentivos y restricciones, así como también la identificación de los actores y sus intereses recíprocos en juego se vuelven factores clave en el proceso de formación de las políticas.

En la práctica, entonces, en la formulación de las políticas interviene una gran variedad de actores (políticos profesionales, técnicos, miembros de la sociedad civil) que interactúan en diversas arenas. Así, el analista deberá centrar su trabajo no solo en el contenido de la política sino también en el proceso. De este modo, y como lo señala Lowi (1964), si las políticas son arenas, hay que identificar estas arenas y formular hipótesis sobre su composición, dinámica y desempeño.

En definitiva, lo que el estudio de las políticas muestra es que en una sociedad, a partir de los intereses de los grupos, se levantan, inhiben o aminoran diversas cuestiones y, en correspondencia, los grupos sociales suman o restan sus intereses, extienden o restringen sus alianzas, endurecen o flexibilizan sus posiciones, se enfrentan sin tregua o negocian sus ventajas (Aguilar, 2003:31). Así, parece estar quedando claro que las políticas públicas emergen como resultado de transacciones políticas entre dichos actores. Este dato está a la base del carácter conflictivo y de las tensiones que aparecen en este proceso.

No cabe duda que la política real, en tanto lucha por el poder en función de intereses y ventajas, se expresa y efectúa en el proceso

de formación de las políticas públicas. Ciertamente, el proceso debe estar orientado hacia la creación de condiciones que garanticen la participación, la confrontación y la negociación de las representaciones e intereses de los actores implicados en todas las etapas de gestión de la política, más que en la imposición de la "política correcta" por parte de algunos de los actores implicados.

Referencias bibliográficas

Acuña, C. (2009). Problemas político-institucionales que obstaculizan mejores políticas públicas en la Argentina de hoy. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24-27 Oct. 2000.

Aguilar, L. (2003). La hechura de las políticas. Estudio introductorio. Editorial Porrúa, México.

Brugué, Q. (1996). La dimensión democrática de la nueva gestión pública. Gestión y Análisis de Políticas Públicas, n° 5-6, España.

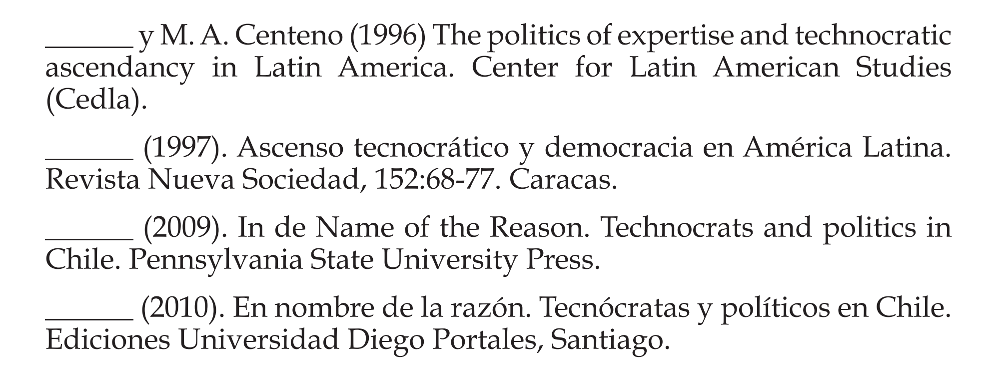
Lowi, T. (1964). Políticas públicas, estudio de caso y teoría política. En Aguilar Villanueva, Luis F. (Comp.)(2003). La hechura de las políticas. Editorial Porrúa, México.

Moreno, M. (2006). Emergencia del paradigma de gobernabilidad en América Latina: Aprendizajes de la transición y consolidación democrática para la gobernabilidad en Chile. PhD. diss., Leiden University.

Pnud (2009). Informe de Desarrollo Humano en Chile 2009: La manera de hacer las cosas. Pnud-Chile, Santiago.

Stein et al. (2006). La política de las políticas públicas. Informe de Progreso Económico y Social IPES 2006. Banco Interamericano de Desarrollo: Washington D.C.

Silva, P. (1991). Technocrats and politics in Chile: from the Chicago Boys to the Cieplan. Journal of Latin American Studies, 23:385-410.


______ y M. A. Centeno (1996) The politics of expertise and technocratic ascendancy in Latin America. Center for Latin American Studies (Cedla).

______ (1997). Ascenso tecnocrático y democracia en América Latina. Revista Nueva Sociedad, 152:68-77. Caracas.

______ (2009). In de Name of the Reason. Technocrats and politics in Chile. Pennsylvania State University Press.

______ (2010). En nombre de la razón. Tecnócratas y políticos en Chile. Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago.

Finanzas Públicas y Ciudadanía

HERNÁN FRIGOLETT CÓRDOVA[33]

Introducción

Las finanzas públicas son el sistema de registro que compila los recursos económicos que percibe el Estado, y que son administrados por el Gobierno, para acometer las necesidades sociales individuales y colectivas de la población. La normativa de la compilación de las finanzas públicas se ha ido desarrollando y estandarizando por medio de desarrollos conceptuales y operativos de los organismos multilaterales. Así, la compilación de la contabilidad nacional es una responsabilidad compartida por Naciones Unidas, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, las Finanzas Públicas y la Balanza de Pagos se desarrollan como sistemas de compilación con el impulso del FMI.

Las finanzas públicas son la cuenta detallada de los ingresos corrientes provenientes de la recaudación tributaria, de la apropiación de rentas provenientes de las empresas públicas y de las transferencias corrientes y de capital recibidas, por un lado, y por otro de la asignación de los recursos al gasto corriente de operación, al pago de transferencias corrientes y de capital, y a la inversión. El saldo final de las finanzas públicas indica finalmente la necesidad de financiamiento del accionar público.

33 Ingeniero comercial, licenciado en ciencias económicas de la Universidad de Chile. Master of Science en economía de la Universidad de Londres. Miembro activo del Grupo Nueva Economía y Gerente General de ASERTA S.A. Profesor en la Universidad Central y la Universidad de Santiago

Tabla 1: Esquema General del Generación

y Asignación del Ingreso Nacional

	Ámbito de Operación	Cuentas del SCN 1993	Agregados Económicos
	Operaciones en el Mercado de Bienes y Servicios		
Relaciones Productivas Multifactoriales	Producción	Producción	Valor Agregado y PIB
	Ingreso y Ahorro	Generación de Rentas Primarias	Distribución Funcional del Ingreso
Rentas del Capital Real vs Financiero		Distribución Primaria del Ingreso	Distribución de la Renta Empresarial
Política Fiscal y Previsión Social		Distribución Secundaria del Ingreso	Política Fiscal y Determinación del Ingreso Disponible
		Asignación del Ingreso	Ahorro y Consumo Final
	Inversión y Financiamiento	Acumulación de Capital	Préstamo Neto
Administración Financiera del Déficit o Superávit	***Operaciones en el Mercado Financiero***		
	Activos y Pasivos Financieros	Financiera	Capacidad de Financiamiento

El ámbito de acción relevante de las finanzas públicas se vincula al proceso de distribución secundaria del ingreso, que es eminentemente un proceso de reasignación de recursos y de aplicación de criterios de equidad.

El Gobierno es el que debe ajustar los recursos actuales y futuros en función de una ecuación política de equilibrio entre el consumo presente y futuro, lo cual se traduce en una acción de ofrecer más servicios públicos hoy y reducir las brechas de insatisfacción existentes, procurando mantener las opciones de consumo futuro. Las restricciones se desprenden de la capacidad de obtener recursos del entorno económico que permitan un incremento efectivo del bienestar de la población.

1. El grado de equidad de las finanzas públicas

Las finanzas públicas reflejan la gestión que realiza el gobierno de la equidad en el conjunto social. Por lo general, el análisis de la equidad tiene que realizarse desde una perspectiva estructural y otra más bien coyuntural, para hacerse cargo de las condiciones cambiantes que enfrentan los ciudadanos.

La equidad vertical corresponde a la visión estructural de gestión de la equidad, y frente a ella el gobierno debe asumir decisiones de carácter más bien estratégico y la visión predominante es de mediano plazo. Bajo este prisma, lo que interesa primordialmente es establecer un sistema de recaudación que se mantenga alineado con el precepto de que a mayor ingreso mayor contribución. En este sentido, el sistema tributario es una primera lectura de la aproximación real de las finanzas públicas a la gestión de la equidad.

Un sistema de recaudación centrado en impuestos directos a la renta, con contribuciones crecientes a tramos mayores de renta, aparecerá como uno más equitativo frente a uno que se basa en ingresos provenientes de impuestos indirectos que gravan el consumo. En la medida que se aplican menores tasas a los bienes de consumo básico más relevantes en el gasto de los hogares más pobres, la tributación

indirecta también puede constituir una herramienta de gestión de equidad, complementaria a la de tributación directa.

Otro ámbito importante para evaluar el grado de equidad de las finanzas públicas se vincula con el precepto de equidad horizontal que se refiere principalmente que a igualdad de renta, la carga tributaria soportada debe ser igual. Las desviaciones de las finanzas públicas en este eje de equidad se explican fundamentalmente por la existencia de exenciones que pueden tener un carácter más o menos transitorio, pero que están al arbitrio del gobierno. Así, exenciones aplicadas a rentas obtenidas por determinados tipos de capital, las que se utilizan como fomento a la inversión, o a ciertas zonas del territorio generan distorsiones que pueden tener distintos grados de relevancia en el tiempo.

Finalmente, la equidad se vincula necesariamente al uso que se haga de los recursos que obtiene el gobierno. La política de gasto corriente y de inversión tiene incidencia importante en el grado de equidad, y para ello se crean clasificaciones que diferencian el gasto social, de modo que se reporte metódicamente los recursos aplicados para atender a los sectores más vulnerables o a las funciones públicas que equiparan la igualdad de oportunidades.

Tabla 2: Ingresos primarios del Gobierno (Chile 2008)

Código	Operación y saldo contable	Imputaciones Bancarias	Sociedades no financieras	Sociedades financieras	Gobierno General	Hogares	IPSFL	Economía Nacional	Resto del Mundo
II.1.2 CUENTA DE ASIGNACIÓN DEL INGRESO PRIMARIO									
B.2	Excedente de explotación	-3.030.937	27.758.985	2.319.960	1	1.325.101		28.373.109	
B.3	Ingreso mixto					5.183.776		5.183.776	
D.1	Remuneración de asalariados					34.814.940		34.814.940	2.831
D.2-D.3	Impuestos netos de subvenciones				10.273.109			10.273.109	
D.21	Impuestos sobre los productos				7.837.957			7.837.957	
D.31	Subvenciones a los productos								
D.29	Otros impuestos sobre la producción				2.786.027			2.786.027	
D.39	Otras subvenciones a la producción				-350.876			-350.876	
P.119	Imputación Bancaria	3.030.937						3.030.937	
D.4	Renta de la propiedad		10.788.305	10.382.728	2.419.559	15.468.760		39.059.353	10.077.527
D.41	Intereses		3.636.087	9.832.117	482.997	637.836		14.589.038	1.138.126
D.42	Renta distribuida de las sociedades		5.920.907	550.611	1.889.875	12.395.000		20.756.393	5.601.291
D.43	Utilidades reinvertidas de la inversión extranjera directa		1.219.877					1.219.877	3.338.110
D.44	Renta de la propiedad atribuida a los titulares de pólizas de seguros		11.434			2.435.924		2.447.358	
D.45	Renta de la tierra y otras rentas				46.687			46.687	
B.5	Saldo de ingresos primarios								

Fuente: Cuentas Nacionales de Chile, Banco Central

A modo de ejemplo, se considera el caso de Chile como referente de compilación de la información de las finanzas públicas y su inserción en los agregados macroeconómicos del país. El ingreso primario, es el que obtiene el gobierno mediante la acción de ejercer sus funciones de gestión, aplicando impuestos a las transacciones en el mercado de bienes y servicios o bien obteniendo rentas de sus propias empresas, y por supuesto rentas financieras por los activos que posee en el sistema financiero local y mundial.

A los ingresos primarios se le debe adicionar los recursos que obtiene el gobierno al implementar el sistema de redistribución de la renta. En este caso se gestiona el sistema de tributación directa, y el sistema de previsión social de responsabilidad pública.

Tabla 3.1: Ingresos corrientes en la redistribución de la renta

Código	Operación y saldo contable	Imputaciones Bancarias	Sociedades no financieras	Sociedades financieras	Gobierno General	Hogares	IPSFL	Economía Nacional	Resto del Mundo
II.2 CUENTA DE DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA DEL INGRESO									
B.5	Saldo de ingresos primarios		3.648.205	1.527.056	12.201.833	54.572.068		71.949.162	
D.5	Impuestos sobre la renta				5.882.866			5.882.866	
D.61	Contribuciones sociales			4.446.533	1.752.778			6.199.311	
D.62	Prestaciones sociales					5.477.106		5.477.106	
D.7	Otras transferencias corrientes		853.395	1.801.355	1.624.317	2.296.706	820.128	7.395.901	458.807
D.71	Primas netas de seguros			1.480.290				1.480.290	320.992
D.72	Indemnizaciones de seguros		303.700	320.992		1.176.590		1.801.282	
D.75	Transferencias corrientes diversas		549.695	73	1.624.317	1.120.116	820.128	4.114.329	137.815
B.6	Ingresos disponible								

Fuente: Cuentas Nacionales de Chile, Banco Central

En la medida que los sistemas previsionales son de naturaleza mixta, los ingresos de contribuciones sociales tienden a disminuir, ya que generalmente la gestión privada involucra principalmente los aportes de los hogares de mayores ingresos, mientras que en el uso de recursos se reflejan las prestaciones que se otorgan a los hogares de menores ingresos.

El ingreso disponible del gobierno es el saldo neto disponible una vez que se integran todas las fuentes de ingresos corrientes, deduciendo las prestaciones previsionales de responsabilidad pública.

Tabla 3.2: Ingreso disponible del Gobierno

Resto del Mundo	Economía Nacional	IPSFL	Hogares	Gobierno General	Sociedades financieras	Sociedades no financieras	Código	Operación y saldo contable
							II.2 CUENTA DE DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA DEL INGI	
							B.5	Saldo de ingresos primarios
	5.882.866		1.208.967		224.081	4.449.818	D.5	Impuestos sobre la renta
	6.199.311		6.199.311				D.61	Contribuciones sociales
	5.477.106			4.104.012	1.373.094		D.62	Prestaciones sociales
1.984.938	5.869.770		1.851.427	845.396	2.010.343	1.162.604	D.7	Otras transferencias corrientes
	1.801.282		1.176.590		320.992	303.700	D.71	Primas netas de seguros
320.992	1.480.290				1.480.290		D.72	Indemnizaciones de seguros
1.663.946	2.588.198		674.837	845.396	209.061	858.904	D.75	Transferencias corrientes diversas
	73.475.294	820.128	53.086.176	16.512.386	4.167.426	-1.110.822	B.6	Ingresos disponible

Fuente: Cuentas Nacionales de Chile, Banco Central

Así, el ingreso disponible representa los recursos que serán aplicables al gasto social, al de administración pública y defensa nacional, y como saldo explica los recursos propios destinados al financiamiento de la inversión pública.

Tabla 4: El ahorro del Gobierno

Resto del Mundo	Economía Nacional	IPSFL	Hogares	Gobierno General	Sociedades financieras	Sociedades no financieras	Código	Operación y saldo contable
	73.475.294	820.128	53.086.176	16.512.386	4.167.426	-1.110.822	B.6	Ingresos disponible
							II.4 CUENTA DE UTILIZACIÓN DEL INGRESO	
	63.411.515	745.571	52.062.760	10.603.184			P.3	Gasto en consumo final
	6.151.961	745.571		5.406.390			P.31	Gasto de consumo individual
	5.196.794			5.196.794			P.32	Gasto de consumo colectivo
	3.073.439				3.073.439		D.8	Ajuste por la variación en la participación neta de los hogares en los fondos de pensiones
	10.063.779	74.556	4.096.855	5.909.202	1.093.987	-1.110.822	B.8	Ahorro
1.690.544							B.12	Saldo de operaciones corrientes con el exterior

Fuente: Cuentas Nacionales de Chile, Banco Central

En el caso chileno, en el año 2008 el ingreso disponible ascendió a 16,5 billones de pesos, equivalentes a 31.650 millones de dólares. La asignación a gasto de consumo final representó 65% del ingreso disponible, unos 20.500 millones de dólares. El gasto con fines sociales (educación, salud y transferencias en especies) es similar al de gasto

en administración pública y defensa, con cerca de 10.000 millones de dólares respectivamente.

El ahorro ascendió al 35% del ingreso disponible superando incluso al gasto social. El ahorro puede interpretarse como el resultado operacional, y por tanto son los recursos disponibles para financiar la inversión y las transferencias de capital del gobierno. En esta asignación del ingreso disponible, las finanzas públicas reflejan la preferencia por consumo presente y la provisión para financiar el consumo futuro.

En la tabla 5, se refleja la cuenta de acumulación, en la que se confronta el resultado operacional con las transacciones de capital para cerrar con la evaluación de necesidades de financiamiento, o bien con un excedente neto de recursos.

Tabla 5: La necesidad de financiamiento

Resto del Mundo	Economía Nacional	IPSFL	Hogares	Gobierno General	Sociedades financieras	Sociedades no financieras	Código	Operación y saldo contable
	73.475.294	820.128	53.086.176	16.512.386	4.167.426	-1.110.822	B.6	Ingresos disponible
							II.4 CUENTA DE UTILIZACIÓN DEL INGRESO	
	63.411.515	745.571	52.062.760	10.603.184			P.3	Gasto en consumo final
	10.063.779	74.556	4.096.855	5.909.202	1.093.987	-1.110.822	B.8	Ahorro
							III. CUENTA DE ACUMULACIÓN	
							III.1 CUENTA DE CAPITAL	
	21.816.494	95.839	5.243.984	2.265.770	323.685	13.887.217	P.51	Formación bruta de capital fijo
	553.790				-13	553.803	P.52	Variación de existencias
	-10.615.962	-27.851	-2.514.562	-932.411	-163.292	-6.977.846	K.1	Consumo de capital fijo
	0			51.418		-51.418	K.21	Adquisiciones netas de tierras y terrenos y otros activos no producidos
							D.9	Transferencias de capital recibidas
				1.583.295			D.9	Transferencias de capital pagadas
							B.10.1	Variaciones del valor neto debido al ahorro y transferencias de capital
1.688.958	-1.688.958	6.569	1.992.746	2.941.130	1.696.579	-8.325.981	B.9	Capacidad (+) /Necesidad (-) de financiamiento

Fuente: Cuentas Nacionales de Chile, Banco Central

En el año 2008, el superávit fiscal fue de 2,9 billones de pesos, es decir 5.600 millones de dólares, que van a generar un proceso de acumulación financiera mediante la adquisición de activos financieros netos en el mercado financiero local como en el internacional.

Tal magnitud de recursos no asignados al consumo presente

o al consumo futuro es muy significativa dados los niveles de gasto social realizados, ya que se podría haber gastado hasta un 50% más en educación y salud sin comprometer el patrimonio del Estado. Sin embargo, el ingreso disponible tiene asociada una incertidumbre debido a la tendencia procíclica observada en las fuentes de recaudación, tanto las directas como las indirectas.

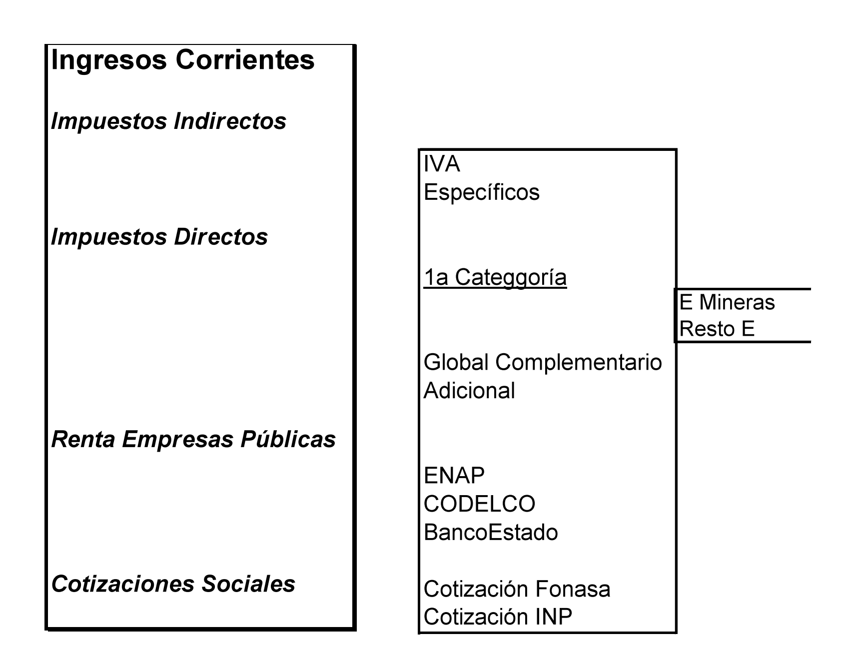
2. El enfoque de balance estructural

La sustentabilidad de las finanzas públicas es de relevancia para efecto de contar con un accionar de política pública que asegure una base de acción de mediano plazo, para lo cual se debe elaborar una estrategia de consumo presente y futuro que tenga presente la restricción de ingreso más permanente que enfrenta el presupuesto nacional.

Desde la perspectiva de los gastos, hay factores inerciales que operan especialmente en el gasto corriente, y por ende es necesario asegurar un cierto nivel de congruencia de atención de las necesidades manteniendo una visión de mediano plazo.

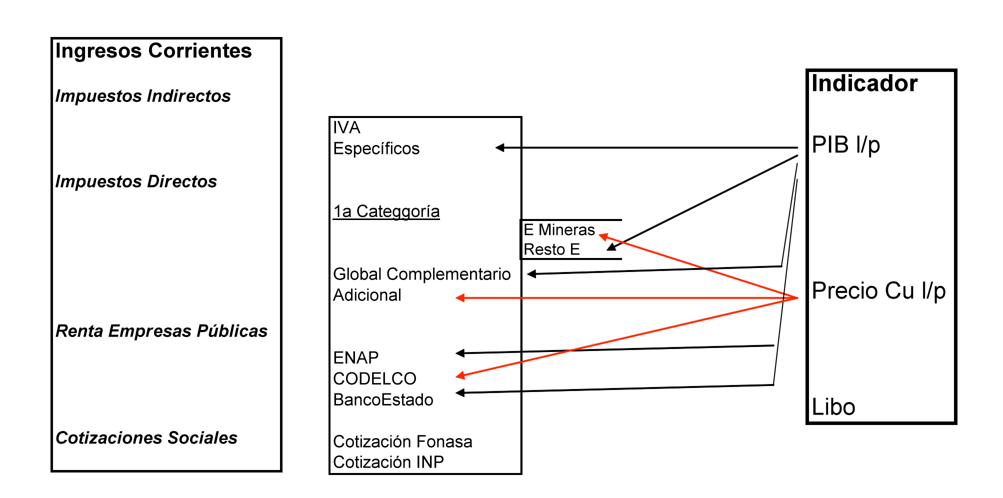
El ejemplo de Chile es interesante, ya que permite apreciar que la implementación del enfoque de balance estructural ha significado incurrir en costos sociales que se explican por una tendencia a subestimar los ingresos estructurales condicionando un nivel de inversión muy por debajo del potencial, sacrificando significativamente las posibilidades de consumo futuro.

Tabla 6: Los ingresos corrientes



En el caso de la recaudación indirecta la recaudación del IVA y de impuestos específicos a la minería, combustibles, licores y tabaco son las fuentes principales. En el caso de la recaudación directa, los impuestos personales y empresariales son los relevantes, y mención especial se debe al sector minero por su elevada incidencia en el impuesto a la renta. Las empresas públicas consideran a la productora estatal de cobre, junto a las refinerías de petróleo y a la banca estatal. Por lo tanto, los ingresos corrientes son marcadamente procíclicos, y se intuye una gran dependencia del precio del cobre, directa e indirectamente debido a los impactos de este precio en la recaudación del impuesto a la renta.

Tabla 7: Los ingresos estructurales



La configuración de un conjunto de variables clave vinculan la determinación de los ingresos estructurales del Gobierno en función del crecimiento de largo plazo de la economía, y del precio del cobre en el mediano plazo.

El balance estructural se ejecuta reconociendo los ingresos estructurales que estarán disponibles en cada año, y por ende se establece el gasto corriente en función de la meta fiscal que se decida adoptar.

Tabla 8: La meta fiscal condiciona la inversión pública

Ingresos Corrientes Estructurales	MM$	**Crec c/r T-1**
Meta Establecida		
Superávit	x%	
Balance	0%	
Déficit	x%	
Numerario	PIB	
Saldo Fiscal	x% * MM$	

Gasto TOTAL	GT = f (GT-1)
Gasto Corriente	Inercial Adicional

Gasto Inversión	GT - GC

En el caso chileno, la aplicación de la regla estructural siempre condicionará el gasto de inversión. Por lo tanto, una vez establecida la meta fiscal, y dado que en el gasto corriente hay un fuerte componente que es de carácter inercial, y otro de compromisos político y social adicional, la única forma de cumplir con la meta fiscal es que se ajuste la inversión. Por lo demás, en los países en desarrollo los presupuestos de inversión tienen un alcance anual y no plurianual, lo cual facilita aún más generar ajustes al flujo de caja del gasto devengado.

En la medida que los ingresos estructurales se basan en estimadores del crecimiento de la economía y de precios clave, los errores de estimación generan costos sociales que se expresan en el costo de oportunidad que puede tener un menor número de prestaciones previsionales, en educación o en salud.

Gráfico 1: La inversión financiera

Inversión Financiera (MM$)

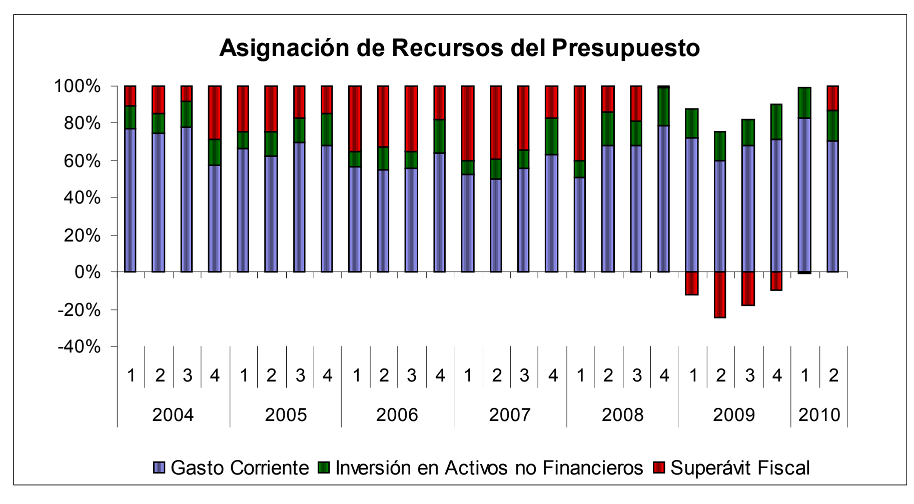
3.000.000
2.000.000
1.000.000
0
-1.000.000
-2.000.000
-3.000.000
1 2 3 4 1 2 3 4 1 2 3 4 1 2 3 4 1 2 3 4 1 2 3 4 1
2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010

Fuente: Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda de Chile

En el gráfico siguiente, se ilustra el impacto del excedente financiero que representa el superávit fiscal en relación al nivel de consumo presente y futuro que se ha ejecutado en las finanzas públicas.



Gráfico 2: Incidencia del superávit fiscal en las finanzas públicas

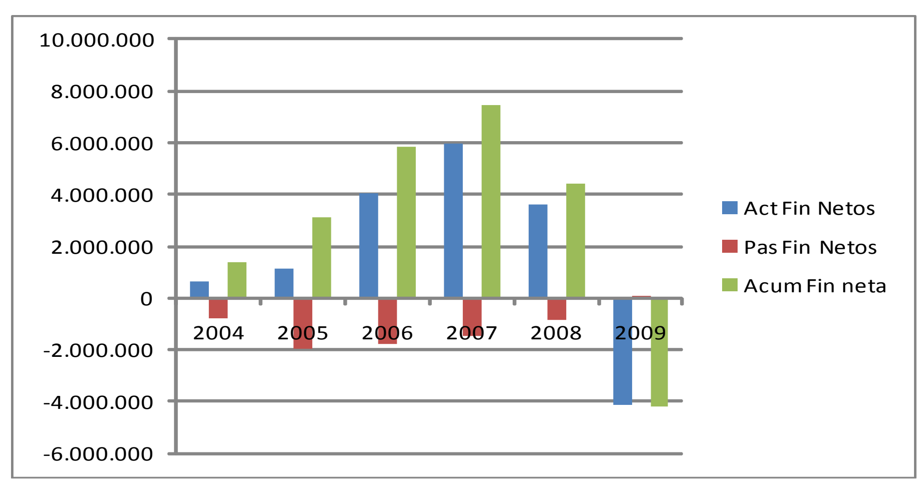


Fuente: Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda de Chile

Se aprecia con nitidez la aplicación del superávit estructural, así como la acción anticíclica ejecutada con ocasión de la crisis económica mundial de 2009. La magnitud de los recursos asignados a inversión financiera es elocuente, y la aplicación en la crisis aparece bastante débil en relación a las reservas generadas en los años previos.

Por ende, se refuerza el corolario económico de que tanto un déficit como un superávit abultado generan un costo social que se expresa en una restricción exagerada aplicada al consumo presente y futuro de bienes y servicios públicos. Adicionalmente, la gestión de las finanzas públicas en un marco de superávit tiende a padecer el síndrome del avaro conservador, que privilegia por sobre todo la eliminación de los pasivos financieros condicionando la adquisición de activos financieros.

Gráfico 3: Síndrome del avaro conservador



Fuente: Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda de Chile

Una opción más anticíclica sería consistente con un patrón de acumulación más sesgado hacia la adquisición neta de activos financieros, ya que al momento de tener que enfrentar restricciones de caja es más fácil desprenderse de activos financieros que recurrir

a la emisión de pasivos. Incluso, se puede asumir una conducta más conservadora en el perfil de inversión financiera, lo cual refuerza claramente asumir un rol anticíclico más activo porque se dispone de mayor liquidez.

El costo de la acumulación sobredimensionada se puede apreciar en el caso de Chile en la magnitud de los superávit efectivos y los gastos principales del gasto social en la gráfica siguiente:

Gráfico 4: Costo de oportunidad del balance estructural (millones de $)

Fuente: Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda de Chile

Se podría haber generado un incremento significativo del gasto de operación de educación y salud pública, sin renunciar a disponer de recursos para asignar a la inversión financiera. Los resultados de tal costo de oportunidad no son evidentes en el corto plazo, pero se aprecian con claridad cuando se lesiona la calidad de las prestaciones con sus consiguientes impactos en igualdad de oportunidades para los

sectores más desprovistos de capital social.

3. Royalty a los recursos naturales no renovables

El Royalty no es un impuesto, sino una renta, y como tal, no se le puede considerar como carga tributaria. El concepto de Royalty se aplica incluso entre privados, y es parte de una transacción comercial, en la que se pactan períodos de explotación y compensaciones económicas por la extracción del recurso. Sin embargo, hay algunos dilemas que deben ser resueltos mediante el debate público de materias de Estado que involucran a la ciudadanía. Por ejemplo: ¿Cómo se obtiene el valor económico del recurso natural?, o bien ¿Cuál es la renta económica de la empresa minera?

Para efecto de la fijación del royalty a la minería, es necesario establecer las bases que afectarán a los productores que se desempeñan en la actividad extractiva.

Normalmente se establece un pago ad-valorem, es decir un cierto porcentaje que se deduce de las ventas. Sin embargo, en escenarios de volatilidad del precio internacional se puede adoptar fórmulas más complejas, que reconozcan que el valor económico del recurso varía en función de su escasez relativa. Otro elemento que hay que tener presente es que los costos de extracción son también muy heterogéneos, y que operan fuertes economías de escala. Por tanto, se debe procurar enmarcar la aplicación considerando criterios de equidad vertical.

Algunas consideraciones importantes a tener presentes al momento de diseñar un sistema de recaudación de rentas mediante la aplicación de un royalty a la actividad extractiva de la minería:

- Los recursos mineros son no renovables
- Su extracción se realiza sobre la base de concesiones por el Estado
- Se transan como commodities

- Las empresas mineras operan sobre la base de optimización del yacimiento
- La explotación presenta características heterogéneas

En el sistema de recaudación es la distribución de las rentas anormales lo que se negocia entre las partes, así como su condición de extracción en un enfoque de sustentabilidad ambiental y productiva.

Un sistema basado en la aplicación de una tasa ad-valorem es claro y transparente pero grava más a las empresas medianas y pequeñas, que operan con menores márgenes operacionales. Sin embargo, en los sistemas ad-valorem se puede aplicar también tablas de tasas variables crecientes en función del precio internacional. Un ad-valorem muy elevado puede generar una depreciación del valor económico del yacimiento. Puede generarse una tendencia a explotar sólo altas leyes, reduciendo el valor económico de mediano plazo.

En este contexto, las tasas aplicadas al Margen Operacional pueden ser también una fuente de recaudación. Es un sistema que se adapta a las condiciones de explotación, y permite la operación de productores medianos y pequeños, con lo cual se puede administrar de mejor forma la equidad vertical. Se evita la tentación de la extracción acelerada y rentista exagerada, ya que no es buen negocio concentrarse en los recursos de mejor ley en el contexto de precios en alza y elevados.

Tabla 9: Precio Internacional del cobre y

margen operacional público y privado

	2009	2008	2007	2006
Precio Cobre USD/Lb	**234,2**	**315,3**	**323,25**	**305,3**
Mg Operacional Codelco	36,1%	36,3%	50,3%	55,4%
Mg Operacional Escondida	62,6%	67,6%	79,8%	79,9%
Mg Operacional Resto Privados	39,9%	39,0%	58,4%	60,0%

En el caso reciente de Chile, el debate público permitió reconocer una realidad productiva bastante auspiciosa para los privados cuyo correlato en las finanzas públicas dejaba una sensación de costo económico significativo.

Algunos elementos importantes del contexto de la discusión:

- Los Márgenes de operación son variables y no se puede hablar de una relación directa con el precio del cobre.
- Pero sin duda que opera una relación básica en la que a mayor precio se debe esperar un mayor margen.
- A mayor escala de producción también se espera que los costos unitarios sean menores y por ende se verifiquen mayores márgenes.

Así, los resultados económicos de los mayores agentes de la actividad minera extractiva sorprendían junto con la tendencia alcista que se ha mantenido por un período difícil de prever cinco o seis años atrás.

De acuerdo a la información disponible en el Consejo Minero, los resultados de los mayores productores de la minería, los flujos anuales eran elocuentes, según se observa en la tabla siguiente:

Tabla 10: Resultado y margen operacional de la Minería de Cobre

Escondida 2007	
Ing Explotación	10.000
Resultado Operación	8.000
Mg Operacional	80,0%
Resto GM 2007	
Ing Explotación	19.800
Resultado Operación	11.600
Mg Operacional	58,6%

La revisión del impuesto específico a la minería generó un ajuste marginal en la distribución de la renta económica generada por las empresas de mayor tamaño.

Tabla 11: Carga tributaria soportada y distribución de la renta económica

Invariabilidad Actual		2010-2012		2018-2024	
Recaudación Estimada	**7.370**	**Recaudación Estimada**	**7.780**	**Recaudación Estimada**	**8.083**
Escondida	3.008	Escondida	3.268	Escondida	3.461
Resto GM	4.362	Resto GM	4.512	Resto GM	4.622
Utilidad D. Impto.	**12.230**	**Utilidad D. Impto.**	**11.820**	**Utilidad D. Impto.**	**11.517**
Escondida	4.992	Escondida	4.732	Escondida	4.539
Resto GM	7.238	Resto GM	7.088	Resto GM	6.978
Carga Promedio	**37,6%**	**Carga Promedio**	**39,7%**	**Carga Promedio**	**41,2%**

Así, una renta económica de casi 20.000 millones de dólares se distribuye en condiciones desiguales para el dueño del recurso ya que el Estado percibe menos del 38%. Luego de un debate más bien breve, y muy condicionado, se generó un incremento de la carga tributaria al 40% por tres años para reducirse nuevamente al 38% desde 2013 al 2018, cuando potencialmente podría llegar al 41% nuevamente como máximo.

Sin embargo, la renta económica lograda por los agentes privados es excepcional, y lo es tanto que en el contexto de 2 a 4 años la rentabilidad obtenida equivale al total de capital invertido. Lo singular es que ello no se debe a un proceso de incremento de la eficiencia productiva, sino que a un cambio en los precios relativos internacionales.

Tabla 11: Impacto de la revalorización

del recurso natural en la rentabilidad privada

	2009	2008	2007	2006	2009	2008	2007	2006
Precio Cobre USD/Lb	**2,34**	**3,15**	**3,23**	**3,05**	**2,34**	**3,15**	**3,23**	**3,05**
Ingresos Explotación	7.071,0	8.319,9	10.119,3	8.375,1	16.995,4	17.203,7	19.775,9	18.835,9
Resultado Operacional	4.426,0	5.624,0	8.070,9	6.687,9	6.780,5	6.715,0	11.548,0	11.305,4
Margen Operacional	**63%**	**68%**	**80%**	**80%**	**40%**	**39%**	**58%**	**60%**
U.A.I.	**4.024,8**	**4.492,5**	**7.950,5**	**6.588,3**	**7.807,1**	**7.864,3**	**11.982,2**	**11.705,7**
	Escondida				**Resto Privados**			
Situación Actual								
IEM actual (4%)	177,0	225,0	322,8	267,5	271,2	268,6	461,9	452,2
Impuesto Renta (17%)	654,1	725,5	1.296,7	1.074,5	1.281,1	1.291,3	1.958,4	1.913,1
Impuesto Adicional (35%)	1.346,7	1.493,6	2.669,7	2.212,3	2.637,5	2.658,5	4.032,1	3.938,7
Impuesto Adicional Neto	692,6	768,2	1.373,0	1.137,7	1.356,5	1.367,2	2.073,7	2.025,6
Impuestos Totales	**1.523,7**	**1.718,6**	**2.992,5**	**2.479,8**	**2.908,8**	**2.927,1**	**4.494,0**	**4.390,9**
U.D.I.	**2.501,0**	**2.773,9**	**4.958,0**	**4.108,5**	**4.898,3**	**4.937,2**	**7.488,2**	**7.314,8**
Patrimonio al año 2009	5.568,6	5.568,6	5.568,6	5.568,6	19.571,0	19.571,0	19.571,0	19.571,0
Rentabilidad	44,9%	49,8%	89,0%	73,8%	25,0%	25,2%	38,3%	37,4%
Carga Tributaria	37,9%	38,3%	37,6%	37,6%	37,3%	37,2%	37,5%	37,5%

Fuente: Consejo Minero

El corolario de tal proceso se vincula al costo de oportunidad que se deriva de una negociación precipitada y en la débil perspectiva estratégica asignada a renunciar al cobro de una renta justa al momento de su generación efectiva. El costo social sólo se evaluará en toda su magnitud una vez que se pueda apreciar el ciclo de precios en una perspectiva histórica de mediano plazo, cuando ya sea imposible considerar una compensación no pactada.

Cada vez más la escasez relativa de recursos se refleja en los precios del comercio internacional y, por ende, parece cada vez más necesario definir un sistema de compensación que sea acomodable a los cambios que ocurren en el corto plazo. Sólo bajo tal prisma se minimizan los costos de oportunidad asociados a la compensación por la extracción de recursos naturales no renovables.

4. Los sistemas previsionales y su sustentabilidad

La reciente crisis financiera y económica ha contribuido a dejar de manifiesto es que los sistemas de previsión están expuesto a riesgos de sostenibilidad independientemente de si son de reparto o de capitalización. Otro elemento importante, es que la equidad previsional requiere de una intervención de la política pública y compromete recursos de las finanzas públicas en el mediano plazo.

En el caso de los sistemas de reparto, la presión financiera asociado al envejecimiento relativo de la población y al aumento de la expectativa de vida obliga a incrementar los aportes y a retardar la edad mínima para acogerse a retiro, y a un control más estricto de las extensiones de beneficios.

En cuanto a los sistemas de capitalización individual, la exposición al riesgo financiero compromete a la totalidad del capital financiero acumulado, reduciendo la capacidad de recuperación en horizontes acotados para aquellos que están cerca de la edad de retiro. Adicionalmente, los trabajadores de menores ingresos también están expuestos a mayores períodos de paro laboral involuntario, lo cual se

refleja en el potencial de acumulación financiera y rentas de pensión muy bajas.

Por ende, se ejerce una presión financiera sobre las finanzas públicas para moderar los impactos asociados a cambios significativos en las condiciones económicas imperantes y en la composición estructural de la población. El Estado no puede desvincularse de su responsabilidad en la gestión de la solidaridad necesaria para disponer de un sistema previsional medianamente equitativo.

Las finanzas públicas deben establecer un modelo de evaluación de la viabilidad del sistema social en el mediano plazo, para lo cual se requiere de un sistema de prospección de las fuentes de recursos y de asignación de los mismos, así como de la real capacidad de financiamiento de mediano plazo. Los deterioros de los indicadores de pobreza están frecuentemente vinculados a la acción asistencial tardía en materia de transferencias de recursos a los sectores pasivos, así como a la inexistencia de sistemas de securitización del desempleo para amplios sectores de trabajadores dependientes e independientes.

Los Indicadores como Instrumento Esencial en la Lucha por la Realización de los Derechos Económicos y Sociales

SIMONE CECHINNI[34]

1. Introducción

América Latina y el Caribe es considerada la "clase media" del mundo, ya que tiene un ingreso per cápita que es cinco veces mayor que el de la región más pobre a nivel global –el África sub-sahariana– y cuatro veces menor que el ingreso per cápita de los países de alto desarrollo que son parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).[35] Sin embargo, los países de la región enfrentan el gran reto de lograr un desarrollo inclusivo, o sea de crecer económicamente y al mismo tiempo distribuir los frutos del crecimiento de manera equitativa y así disminuir las enormes desigualdades sociales y de ingreso que los caracterizan.[36]

Desde un enfoque de derechos humanos, es esencial poner un gran énfasis en la reducción de las desigualdades. De hecho, siguiendo a Bobbio (1996: 70-71), es posible argumentar que la lógica detrás de los derechos humanos a la educación, el trabajo o la salud es eminentemente igualitaria, ya que los derechos económicos y sociales buscan reducir las desigualdades entre ricos y pobres y poner a un creciente número de personas en mejores condiciones en relación con las personas más aventajadas.

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), organismo de las Naciones Unidas consagrado al desarrollo de la región, los derechos humanos deben constituir el marco ético para la formulación de políticas, dejando espacio de discrecionalidad

34 Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas. El autor agradece a Claudia Robles y Federica Volpe por sus valiosos comentarios.

35 Según la edición 2009 de World Development Indicators del Banco Mundial, en 2007 el ingreso per cápita en paridad de poder adquisitivo (PPA) de América Latina y el Caribe era 9.321 dólares, en el África sub-sahariana 1.870 dólares y en la OECD 36.657 dólares.

36 Alrededor de 2005, en América Latina y el Caribe el ingreso del quintil más rico de la población era 18,1 veces mayor al ingreso del quintil más pobre, el valor más elevado de todas las regiones del mundo (Banco Mundial, World Development Indicators).

para elegir las políticas específicas destinadas a hacer efectivos esos derechos. Para lograr un crecimiento equitativo, CEPAL sugiere diversas medidas, tales como alcanzar nuevos pactos sociales, basados en criterios de equidad e inclusión social, y así promover cambios en la política impositiva y en el gasto social; mejorar la institucionalidad social (en cuanto a la coordinación, transparencia, eficiencia y rendición de cuentas en materia de gasto social); poner énfasis en programas de reducción de la pobreza con sinergias entre distintas áreas; y adoptar políticas educativas y de salud con un claro enfoque redistributivo, para estandarizar la calidad, las condiciones de acceso y las oportunidades de fortalecimiento del capital humano (Naciones Unidas, 2005).

Sin embargo, pese a los esfuerzos de los gobiernos latinoamericanos y caribeños por aumentar los recursos destinados hacia fines sociales, el gasto social continúa siendo insuficiente en montos y no alcanza a tener el impacto necesario para mejorar el bienestar y la equidad. En 2007, el gasto social alcanzaba en promedio al 17% del producto interno bruto (PIB) de los países, o sea, se situaba ocho puntos porcentuales por debajo del 25% del PIB alcanzado por los países de la OCDE (CEPAL, 2010). Es así como en nuestra región, en 2008, un tercio de la población vivía en condiciones de pobreza y el 13% en extrema pobreza. Asimismo, el 8% de la población sufre de subnutrición, el 7% no tiene acceso a una fuente mejorada de abastecimiento de agua y el 21% a saneamiento, y el 8% de las personas mayores de 15 años es analfabeta.[37] De estos datos se desprende que la región está aún lejos de lograr la plena realización de los derechos sociales.

Este conjunto de información sobre la situación social de la región se deriva a partir de indicadores que miden las condiciones en que viven las personas en una sociedad, o indicadores sociales. Como lo ha señalado el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2000: 89), los indicadores sociales tienen el potencial de convertirse en "un poderoso instrumento en la lucha por los derechos humanos". Esto se debe especialmente a que los indicadores sociales "*son uno de los instrumentos más poderosos para poner de manifiesto la discriminación de facto*" (PNUD 2000: 96) y permiten evaluar el progreso adecuado de los

37 CEPALSTAT, Objetivos de Desarrollo del Milenio, <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>, en línea.

países en la realización de los derechos económicos y sociales.

A lo largo de este capítulo, se buscará mostrar cómo los aprendizajes conceptuales y metodológicos en el campo de los indicadores sociales pueden servir de referencia para la reflexión en torno al monitoreo de la realización de los derechos económicos y sociales. En la sección 2 del presente capítulo se discuten temas conceptuales tales como los métodos de investigación, las tipologías y las características deseables de los indicadores sociales. En la sección 3 se analizan algunas similitudes y diferencias entre los indicadores sociales y los indicadores de derechos humanos. En la sección 4 se destaca la importancia de ir más allá de los promedios a través de la desagregación de los indicadores, para dar cuenta de la complejidad asociada a la realización de los diversos derechos. En la sección 5 se describen las fuentes de datos para los indicadores sociales y se abordan algunas de sus limitaciones. Finalmente, en las conclusiones, se subraya el aporte del conocimiento acumulado en materia de indicadores sociales para el monitoreo de los derechos sociales y económicos, así como la necesidad de tener una visión de conjunto de los indicadores, que corresponda a la visión integral del desarrollo llevada adelante por la perspectiva de los derechos humanos.

2. Introducción a los indicadores sociales

A través de la medición de las condiciones de vida de la población, los indicadores sociales permiten a los Estados, los organismos internacionales y no gubernamentales evaluar el progreso adecuado de los países en la realización de los derechos económicos y sociales, dar respuestas a problemas sociales y tomar decisiones de política pública basadas en la evidencia empírica. Esto se debe a que los indicadores permiten medir niveles, distribución y cambios en el bienestar social, así como identificar, describir y explicar relaciones relevantes entre distintas variables referidas al bienestar y derechos de las personas. Además, los indicadores sociales son instrumentos fundamentales para las políticas públicas porque permiten el seguimiento y la evaluación de los programas y proyectos de desarrollo y reducción de la pobreza.

A su vez, los indicadores ofrecen a los ciudadanos un diagnóstico sobre la sociedad de la que forman parte y del estado de las promesas adquiridas por sus gobernantes en áreas tan centrales como la reducción de la pobreza, el mejoramiento de la educación, la salud y otros temas sociales; es decir, entregan un insumo clave para la rendición de cuentas. Por esto es posible afirmar que los indicadores sociales revisten una gran importancia para las sociedades democráticas, aunque este papel no esté siempre reconocido o valorado, lo que frecuentemente lleva a una baja inversión en los sistemas estadísticos nacionales que sustentan la generación de indicadores.

A continuación se discuten una serie de aspectos conceptuales sobre los indicadores sociales para acercarnos a la discusión sobre sus vínculos con un enfoque de derechos.

2.1. Objetivos, metas e indicadores

Considerando que una de las funciones más relevantes de los indicadores sociales es la de medir avances hacia metas y objetivos de desarrollo, es indispensable aclarar los términos "objetivo", "meta" e "indicador", lo que hacemos utilizando ejemplos provenientes de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM):[38]

- Los objetivos son los fines que se desean alcanzar y se expresan en términos cualitativos, como por ejemplo "reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años".
- Las metas son los niveles cuantitativos que se desean alcanzar en un período determinado, como por ejemplo "reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de cinco años".
- Finalmente, los indicadores son las variables utilizadas en las metas para medir el progreso hacia los objetivos. Un ejemplo es la "tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años".

38 Tras la aprobación de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas en septiembre de 2000, en la cual los líderes del mundo se comprometieron a luchar por un mundo más próspero, justo y pacífico, se creó un sistema de seguimiento del cumplimiento de los ODM basado en ocho objetivos, 21 metas y 60 indicadores sociales, económicos y medio ambientales. Véase: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Indicators/OfficialList.htm>, en línea.

La determinación de metas "puede ser un instrumento útil para acordar el ritmo adecuado de progreso" hacia la realización de los derechos económicos y sociales, porque convierte objetivos meritorios –pero demasiado generales e imposibles de medir– en puntos de referencias cuantificables y que se pueden supervisar (PNUD 2000: 99). A su vez, para que las metas se conviertan en verdaderos instrumentos de rendición de cuentas, debieran ser "inteligentes" (en inglés, *smart*), o sea precisas (*specific*) –claras sobre qué, dónde, cuándo y cómo se quiere cambiar una situación–, medibles (*measurable*) –capaces de cuantificar los fines y beneficios–, relevantes para la sociedad (*realistic*), realizables (*achievable*) –que se puedan lograr– y con plazos específicos (*time-bound*) –es decir, que determinen el período de tiempo en el que se deben alcanzar.

2.2. Métodos de investigación cuantitativos y cualitativos

Los indicadores sociales, aunque sean expresados en forma cuantitativa, pueden provenir tanto de métodos de investigación cuantitativos como cualitativos. Las diferencias entre estos dos métodos se encuentran tanto en el formato de los datos que se utilizan para construir los indicadores, como en el proceso de recolección de los datos. Los métodos cuantitativos recogen información principalmente en formato numérico o en categorías pre-codificadas, mientras que la información utilizada en los métodos cualitativos proviene mayoritariamente de textos descriptivos sin, o con poca, categorización y sin pre-codificación. De todas maneras, las respuestas descriptivas pueden ser agrupadas en categorías (como por ejemplo, "bajo", "medio" o "alto" nivel de bienestar de un hogar respecto del promedio de la sociedad, en respuesta a la pregunta "¿Cómo clasificaría las condiciones económicas de su familia en comparación con otras en su comunidad?"), y presentadas en forma numérica, señalando por ejemplo que el 40% de la población considera bajo su nivel de bienestar.

Diferencias entre los métodos cuantitativos y cualitativos se encuentran también en la selección de las unidades de observación y en la recolección de los datos. Los métodos cuantitativos se basan en la

selección aleatoria de las unidades (usando muestras representativas probabilísticas, como hacen las encuestas de hogares) o en la selección de todas las unidades en un área determinada (censos y registros administrativos). En el caso de los métodos cualitativos, la selección del método de muestreo (que puede incluir tanto el muestreo intencionado como el aleatorio) varía según el objetivo de estudio, y en muchas ocasiones no existe un claro procedimiento de selección.

Al respecto, es evidente que para el monitoreo de metas, programas y políticas de desarrollo social, por una parte; y de la realización de los derechos económicos y sociales, por la otra, es necesario incorporar tanto indicadores cuantitativos como cualitativos.[39] En particular, dado que los derechos sociales no logran ser medidos en forma integral sólo por medio de los métodos cuantitativos (véase sección 3), es importante incorporar resultados de estudios cualitativos y participativos y de encuestas de opinión pública (ej. Latinobarómetro).

2.3. Definición y tipos de indicadores

Aunque no exista una definición única, se puede denominar indicador estadístico a un instrumento construido a partir de un conjunto de valores numéricos o de categorías ordinales o nominales que sintetiza aspectos importantes de un fenómeno con propósitos analíticos. Podemos decir por lo tanto que los indicadores sociales son instrumentos analíticos que permiten mejorar el conocimiento de distintos aspectos de la sociedad en los cuales estamos interesados, o acerca de los cambios que están teniendo lugar en ella (Naciones Unidas 1975: 30).

A continuación, presentamos algunas tipologías según las cuales se pueden clasificar los indicadores sociales.

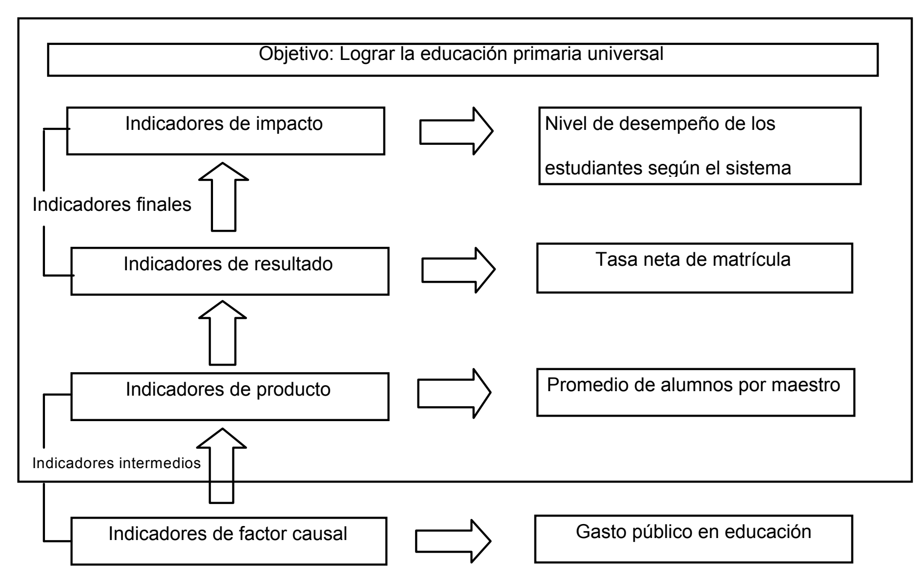
2.3.1. Indicadores intermedios y finales

Si consideramos un objetivo de carácter social, como lograr la educación primaria universal (véase figura 1), los *indicadores intermedios* serían aquellos que miden los factores que propician la consecución del

39 Sobre metodología de análisis de la pobreza que combinan lo cuantitativo con lo cualitativo véase por ejemplo <http://www.q-squared.ca>, en línea.

objetivo. Existen indicadores intermedios de "*factor causal*", tales como el gasto público en educación, que actúan como prerrequisitos para lograr el objetivo, y de "*producto*", como por ejemplo el promedio de alumnos y alumnas por maestro, que contribuyen a alcanzar el resultado deseado. Los factores causales y los de producto no son objetivos en sí mismos, sino más bien ayudan a conseguir los objetivos seleccionados. Por otro lado, los indicadores que miden el efecto de una intervención en el bienestar de los individuos, como por ejemplo, el nivel de desempeño de los estudiantes, se denominan *finales*. A su vez, los indicadores finales pueden ser divididos en indicadores de "*resultado*" y "*de impacto*". Los indicadores de resultado –como la tasa neta de matrícula y el porcentaje de población con acceso a consultorios u hospitales– miden el acceso, uso y satisfacción con los servicios públicos que *per se* no son dimensiones del bienestar, mientras que los indicadores de impacto miden las dimensiones esenciales del bienestar, tales como la alfabetización, la conclusión del ciclo primario de educación, la calidad de la educación, la buena salud, y la ausencia de hambre.

Figura 1. Indicadores intermedios y finales



Fuente: Adaptación de Prennushi, Rubio y Subbarao (2002).

2.3.2. Indicadores de hechos y de percepciones

Los indicadores, por objetivos que sean, siempre son aproximaciones a la realidad y, por lo tanto, no son ideológicamente neutros. Cada indicador empieza con alguna visión de cómo funciona o debería funcionar la sociedad, lo que se refleja en los datos, ponderaciones, métodos y desagregaciones utilizadas en la construcción y presentación de los indicadores. Por esta razón a la terminología más comúnmente utilizada, indicadores "objetivos" y "subjetivos", preferimos aquella de indicadores "de hechos" y de "percepciones".

La información proporcionada por los indicadores sociales se puede definir como de hechos cuando intenta mostrar la condición de un fenómeno social o sus cambios en el tiempo (por ejemplo, la tasa neta de matrícula en las escuelas). Cuando un indicador trata de analizar la percepción que tiene una comunidad –o los diferentes

grupos e individuos que la constituyen– acerca de una condición objetiva (por ejemplo, el nivel de satisfacción de una comunidad con sus escuelas), la información que entrega es fundada en percepciones. Tanto los indicadores de hechos como los de percepciones pueden ser utilizados para monitorear el cumplimiento de los derechos económicos y sociales.

No hay razón para suponer que los indicadores de hechos y de percepciones que se refieren al mismo fenómeno variarán necesariamente en la misma dirección y magnitud porque los gustos, las actitudes y las normas de las personas, pueden cambiar o estar en pugna independientemente de la condición objetiva de un fenómeno. Por ejemplo, el nivel de satisfacción con las escuelas puede disminuir a mayor exigencia, indiferentemente de los valores de los indicadores como los puntajes promedios obtenidos por los estudiantes en pruebas de aptitud académica.

2.3.3. Indicadores absolutos y relativos

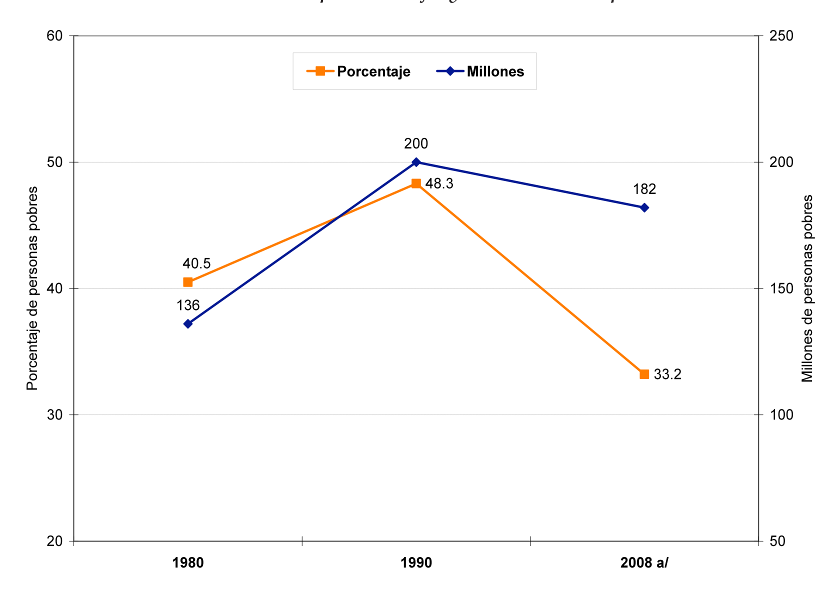
Los indicadores pueden ser expresados en los términos absolutos en que se realiza la medición (por ejemplo, número de personas que viven con el VIH/SIDA), o derivados mediante un proceso de cálculo que relacione dicha medición con otras magnitudes (por ejemplo, tasa de prevalencia del VIH).

La expresión de los indicadores en términos relativos facilita la comparación entre países y es generalmente preferida por los economistas y los expertos en desarrollo. Kanbur (2001) destaca como a veces las dificultades e incomprensiones que existen en el diálogo en temas de desarrollo entre economistas y representantes de la sociedad civil –sean ellos académicos no economistas, expertos de derechos humanos o representantes de ONG que llevan a cabo proyectos de desarrollo en las comunidades– se ven reflejadas en las distintas preferencias de estos dos grupos en el uso de indicadores sociales absolutos o relativos, lo que puede llevar a tener visiones muy distintas de los mismos fenómenos. Los economistas, por ejemplo, tienden a utilizar datos de pobreza que se refieren al porcentaje de personas que viven por debajo de una determinada línea de pobreza. Esto porque,

por lo general, los economistas piensan en términos agregados y toman el crecimiento poblacional como un hecho. Los representantes de la sociedad civil tienden, a su vez, a preferir el uso de indicadores que se refieren al número absoluto de personas que viven en la pobreza. Esto resulta así porque los voluntarios y trabajadores sociales que operan a nivel comunitario tienden a pensar en números de personas que necesitan ayuda en los comedores, hogares de acogida u otros servicios. Asimismo, para los que suelen pensar en términos de individuos cuyos derechos están siendo violados, puede que exista una preferencia por los indicadores absolutos, ya que "el objeto de medición es el grado de cumplimiento o de vulneración" de los derechos económicos y sociales, "buscando a partir de allí, establecer patrones de comportamiento del Estado tomando como referencia casos individuales" (CIDH: 8).

Figura 2.

Pobreza en América Latina, porcentaje y millones de personas, 1980-2008



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL (2009) a/ Proyección.

Como muestra la figura 2, los indicadores absolutos y los relativos pueden entregar historias muy distintas sobre las tendencias del desarrollo. En América Latina, entre 1980 y 2008, el porcentaje de personas pobres ha bajado de un 40,5% a un 33,2%; sin embargo, a causa del crecimiento poblacional, el número de personas pobres ha aumentado de 136 a 182 millones. Estas tendencias contrastantes se deben a que en ese período la incidencia de la pobreza bajó alrededor de 0,3 puntos porcentuales por año, mientras que la población regional creció a un ritmo mucho más elevado, 1,6 puntos porcentuales por año. Si bien se puede argumentar que –en particular a partir de principios de la década de los noventa– se hicieron esfuerzos para disminuir la pobreza, hay que reconocer que ellos no fueron suficientes para sacar de esa condición al creciente número de latinoamericanos.

2.3.4. Indicadores simples y compuestos (o "índices")

Los indicadores sociales simples son síntesis, series o selecciones de datos básicos que se usan para analizar algún aspecto determinado de las condiciones de vida; las cifras resultantes de estas síntesis, series o selecciones se refieren a una sola variable. Algunos ejemplos de indicadores simples son la proporción de individuos de una población que posee una característica dada (ej. porcentaje de personas pobres), las tasas de frecuencia o de cambio (ej. tasa de crecimiento de la población), las medias, medianas y otros índices de tendencia central (ej. promedio de habitantes por médico), y las distribuciones porcentuales sobre las frecuencias acumuladas (ej. deciles de ingreso).

Los indicadores compuestos (o "índices"), por otra parte, miden el bienestar u otros ámbitos incluyendo diversas variables. Para compilar los indicadores compuestos, se utiliza una combinación ponderada de indicadores de los factores subyacentes; por lo tanto, la cifra resultante de esta combinación se refiere a más de una variable. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD es un ejemplo paradigmático de un indicador compuesto. En el caso del IDH, el desarrollo humano se entiende como la interacción de variables demográficas, de salud, educación e ingreso, y se mide ponderando la esperanza de vida al nacer (con un peso de 1/3 del total), la tasa de alfabetismo (2/9), la

tasa de matrícula en los niveles de educación primaria, secundaria y terciaria (1/9) y el ingreso real per cápita (1/3).[40]

Para el monitoreo de los derechos económicos y sociales se pueden usar tanto los indicadores simples como los compuestos, aunque los primeros tienen la ventaja de mostrar con claridad los ámbitos en los cuales los derechos están siendo violados.

2.3.5. Indicadores de eficacia y eficiencia

Al evaluar programas y proyectos sociales es importante también distinguir entre indicadores de eficacia y de eficiencia. Los indicadores de eficacia miden el grado en que una política o programa social es capaz de alcanzar las metas y objetivos definidos, en el tiempo previsto y con la calidad esperada, pero sin tener en cuenta los costos. La eficacia de un sistema educativo podrá entonces ser juzgada a través de indicadores como las tasas de matrícula y repitencia, las cuales miden el cumplimiento de metas básicas del proceso educativo como la progresión de los estudiantes en el mismo proceso. Los indicadores de eficiencia, a su vez, miden la relación entre productos obtenidos y costos. En el análisis de los sistemas de salud de los países, por ejemplo, se pueden utilizar datos sobre tasas de inmunizaciones o de mortalidad infantil junto con datos sobre gastos totales o per cápita en salud para dar una idea de lo que se gasta para lograr determinados resultados (Mokate, 2001).

Por lo general, los expertos en derechos humanos no se enfocan en los costos económicos de las acciones necesarias para realizar los derechos sociales. Sin embargo, considerando que los recursos a disposición de los Estados para la realización de esos derechos no son ilimitados, sería adecuado poner más atención a los indicadores de eficiencia. Una apertura en esta línea facilitaría una mayor congruencia en las acciones a promover e implementar, y fundamentalmente, el diálogo entre expertos de derechos humanos y de política social en torno a objetivos viables en los términos de la gestión pública.

40 La metodología de índices como el IDH no está exenta de críticas, entre las cuales destacan la arbitrariedad en la elección de los ponderadores para cada indicador y la redundancia del índice con respecto a la información que proveen los indicadores que los componen (Mancero, 2001).

A continuación se discuten las similitudes y diferencias entre indicadores sociales e indicadores de derechos humanos.

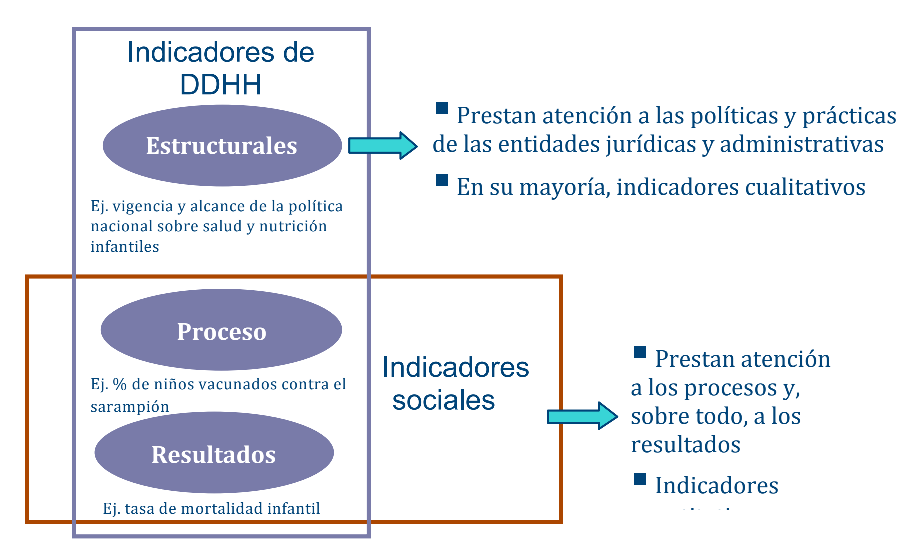
3. Indicadores sociales e indicadores de derechos humanos

Aunque los indicadores sociales representan un instrumento esencial en la lucha por los derechos humanos, se ha destacado que no son siempre equivalentes a los indicadores que apuntan a verificar el cumplimiento y efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) (CIDH, 2008). Desde una perspectiva de derechos humanos, los indicadores sociales se utilizan "*como referente para el análisis de las obligaciones progresivas de los Estados frente a derechos sociales*" y hay que complementarlos "*con otros datos referidos a los mecanismos institucionales y las políticas públicas que permiten garantizar progresivamente la efectividad de esos derechos, y a los recursos y capacidades con que cuenta la población para exigirlos*" (CIDH, 2008: 9).

Figura 3.

Tipología de indicadores de derechos humanos

y su relación con los indicadores sociales



Fuente: Elaboración propia

Tal como lo destaca Ferrer Lues (2007: 7), *"la discusión sobre cómo elaborar indicadores de derechos humanos es reciente, hasta hace poco años calificada por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) como un campo en construcción, que aún presenta una ausencia de consenso sobre distintos aspectos"*. Aspectos en los cuales se ha avanzado, sin embargo, son aquellos relativos a la definición del concepto de indicador de derechos humanos y la construcción de una tipología básica de indicadores de derechos humanos. Estos avances ayudan no sólo a explicar desde un punto de vista conceptual qué son los indicadores de derechos humanos,[41]

41 Para ejemplos de indicadores de derechos humanos propuestos para el monitoreo de los DESC en el marco del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – Protocolo de San Salvador, véase CIDH (2008), capítulos IV y V.

sino que también permiten visualizar algunos puntos de contacto y diferencia con los indicadores sociales (véase figura 3).

Paul Hunt, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho de toda persona al disfrute del nivel más alto de salud física y mental, ha sugerido una definición según la cual los "*indicadores de derechos humanos brindan informaciones concretas sobre el estado de un acontecimiento, actividad o resultado que pueden estar relacionados con las normas de derechos humanos; que abordan y reflejan las preocupaciones y principios en materia de derechos humanos y que se utilizan para evaluar y vigilar la promoción y protección de los derechos humanos*" (Naciones Unidas 2006: 4).

A su vez, la tipología de indicadores de derechos humanos, propuesta por la OACNUDH (Naciones Unidas 2006; OHCHR, 2008) inspirándose en el trabajo de Paul Hunt (Naciones Unidas, Asamblea General, 2003), y adoptada a nivel regional por la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH, 2008), descansa en tres categorías de indicadores: estructurales, de proceso y de resultado. A manera de ejemplo, para el monitoreo del derecho a la vida, la "vigencia y alcance de la política nacional sobre salud y nutrición infantiles" de un país constituye un indicador estructural, el "porcentaje de niños vacunados contra el sarampión" un indicador de proceso y la "tasa de mortalidad infantil" un indicador de resultado (Naciones Unidas, 2006).

Los indicadores estructurales "*reflejan la ratificación o aprobación de instrumentos jurídicos y la existencia de los mecanismos institucionales básicos que se consideran necesarios para facilitar la realización de los derechos humanos*", prestando atención a las políticas y prácticas de las entidades jurídicas y administrativas (Naciones Unidas 2006: 9). Esta categoría de indicadores es característica del campo de los derechos humanos, y no ha sido parte, tradicionalmente, del campo de los indicadores sociales. Los indicadores de proceso se refieren a las medidas de los programas públicos e intervenciones específicas que se necesitan para realizar los derechos humanos. Finalmente, los indicadores de resultados reflejan "*el estado de realización de un determinado derecho humano*" (Naciones Unidas 2006:10). Es en los indicadores de proceso y de resultado donde existe un ámbito de clara coincidencia con los indicadores sociales, que

son indicadores cuantitativos y se enfocan en los procesos y resultados. Indicadores sociales cuantitativos de esta índole –tales como las tasas de mortalidad infantil y de niños menores de cinco años o la tasa de abandono de los estudios– son mencionados explícitamente "*en las disposiciones de los tratados internacionales de derechos humanos*" así como "*en las observaciones generales aprobadas por los órganos creados en virtud de tratados*" (Naciones Unidas, 2006: 5-6).

Los indicadores sociales son cuantitativos porque, aunque pueden derivar de métodos de investigación cualitativos, se expresan a través de valores numéricos. Aquí radica entonces una diferencia con el conjunto de los indicadores utilizados para vigilar el cumplimiento de los derechos humanos, ya que éstos últimos pueden también abarcar "*cualquier información relacionada con la observancia o el ejercicio de un determinado derecho*" (Naciones Unidas 2006: 4), sin que necesariamente esa información se exprese en términos cuantitativos. La idea de que los indicadores en el campo de los derechos humanos puedan ser tanto cuantitativos como cualitativos deriva de la convicción de los expertos que, frente a la complejidad de evaluar el cumplimiento de las normas de derechos humanos, toda información pertinente es potencialmente útil y puede ser también expresada en términos narrativos (Naciones Unidas, 2006; Green, 2001).

Otra diferencia entre los indicadores sociales y los indicadores de derechos humanos radica en las áreas temáticas que cubren. Tradicionalmente, los primeros no siempre abarcan temas importantes a ser monitoreados por los segundos, especialmente en lo relativo a los derechos civiles y políticos (OHCHR, 2002). Como se destaca en Cecchini (2005b), las áreas temáticas bajo las cuales se pueden típicamente organizar los indicadores sociales –que corresponden a algunas de las principales funciones de política asignadas a distintos ministerios en los países, así como a esferas de política intersectorial– son: bienestar, trabajo, educación, salud, vivienda y servicios básicos, género, población y economía. A éstas, se han venido sumando en años recientes las áreas de protección social y sociedad de la información (CEPAL/EUROSOCIAL, 2007). Varias de estas áreas son de interés también para el campo de los derechos humanos y de hecho han sido consideradas en propuestas de indicadores para el monitoreo de los derechos económicos, sociales y culturales en la región (Amarante y

otros, 2004). Sin embargo, para el monitoreo de los derechos humanos es necesario crear indicadores en áreas en las cuales en América Latina y el Caribe –aunque se está comenzando a producir indicadores– hay menor experiencia, como por ejemplo la justicia, la gobernabilidad democrática, la seguridad, los derechos culturales, la violencia intrafamiliar o la situación de los discapacitados.

Finalmente, un gran desafío para los indicadores sociales desde una perspectiva de derechos es aumentar la participación ciudadana y la perspectiva de grupos sociales específicos –tales como los pueblos indígenas– en la producción de estadísticas. En particular es importante resaltar que la incorporación de la perspectiva de género en las estadísticas va más allá de la desagregación por sexo y comporta planificar y diseñar adecuadamente los procedimientos de recolección de datos (Hedman, Perucci y Sundstrom, 1996; Naciones Unidas, s.f.).[42]

4. Más allá de los promedios: desagregación de los indicadores sociales

Los indicadores sociales que brindan totales o promedios nacionales son útiles porque proporcionan un panorama general de la situación en que se encuentra un país en comparación a otros. Sin embargo, los indicadores totales o promedios tienden a ocultar diferencias importantes entre distintas áreas geográficas, sexos o grupos sociales. Es así como varios Comités de Derechos Humanos en el ámbito de las Naciones Unidas[43] "*han solicitado sistemáticamente estadísticas y datos desglosados pertinentes para la evaluación del cumplimiento de las normas de derechos humanos*" sobre no discriminación e igualdad

42 Dado que los entrevistadores de censos y encuestas pueden influenciar de manera significativa las respuestas de los entrevistados, es importante entrenar a los primeros para que sus ideas, y eventuales prejuicios y estereotipos, no introduzcan sesgos de género en la recolección de la información. Además, la selección de las personas a entrevistar y la presencia de otros miembros del hogar durante la entrevista pueden introducir sesgos de género, dado que las mujeres podrían declinar proporcionar ciertos tipos de información frente a sus maridos u otros miembros del hogar (Hedman, Perucci y Sundstrom, 1996; Naciones Unidas, s.f.).

43 Por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité para la Discriminación contra la Mujer y el Comité de los Derechos del Niño.

(Naciones Unidas, 2006: 6) y así visibilizar la situación de los grupos vulnerables y marginados frente al resto de la población. Esto es un imperativo desde un enfoque de derechos (OHCHR 2002: 11) y es particularmente relevante en América Latina y el Caribe, una región en la cual los indicadores promedios tienen frecuentemente niveles aceptables en comparación con otras regiones en vías de desarrollo, pero donde la violación de los derechos económicos y sociales se concentra en grupos poblacionales específicos. Según Abramovich (2006: 45), "*elaborar información debidamente desagregada para identificar los sectores desaventajados o postergados en el ejercicio de sus derechos no solo contribuye a garantizar la eficacia de una política pública, sino que es indispensable para que el Estado pueda cumplir con su deber de brindar a estos sectores atención especial y prioritaria*."

El tipo y el nivel de desagregación adecuados dependerán de las condiciones de cada país y de las fuentes de datos sobre las cuales se calculan los indicadores. A continuación, analizamos algunas de las posibles desagregaciones de los indicadores sociales.

Áreas geográficas. Esta desagregación incluye las áreas urbanas y rurales, las unidades administrativas y las zonas geoclimáticas. Calcular indicadores urbanos y rurales es muy común y esencial, aunque no siempre suficiente. Por ello, puede ser útil efectuar un segundo desglose entre áreas urbanas por número de habitantes, y elaborar indicadores para las ciudades capitales, que tienden a tener características diferentes al resto de las ciudades. Las unidades administrativas (estados, regiones, departamentos, provincias, distritos, municipios, etc.) también pueden ser utilizadas como base para las desagregaciones. Para el monitoreo de los derechos económicos y sociales, deberían existir indicadores para cada nivel administrativo con capacidad de toma de decisiones sobre el uso o asignación de recursos. En la práctica, será la disponibilidad de datos y las limitaciones de recursos las que determinen el nivel de desglose mínimo viable.

Sexo. Para el monitoreo de los derechos económicos y sociales, es fundamental presentar datos para cada sexo. La situación de la mujer en cada país tiene su mejor punto de comparación en la situación de

los varones, y no es independiente de ésta. Los datos desagregados por sexo representan entonces la herramienta básica para permitir esta mirada relacional y comparativa. Sin embargo, la desagregación de los indicadores por sexo es considerada una condición necesaria pero no suficiente para los análisis de género. Gran parte de los sesgos y errores de género en las estadísticas se originan en la planificación y diseño de los procedimientos de recolección de datos. Por esta razón, es esencial que la perspectiva de género[44] esté presente en todas las etapas que intervienen entre la recolección de la información y la presentación de los resultados estadísticos, siendo integrado en todos los conceptos y métodos utilizados.[45]

Grupos de edad. La desagregación de los indicadores sociales por grupos de edad es fundamental para la formulación y focalización de políticas públicas, así como también para monitorear la realización de los derechos económicos y sociales entre grupos etarios particularmente vulnerables, tales como los niños y los ancianos. Es inevitable que toda clasificación por grupos de edad resulte en cierta medida arbitraria y tenga significados distintos en diferentes países. Sin embargo, para el trabajo internacional sobre población estimada es esencial mantener la convención de desagregar los indicadores según períodos quinquenales.

Grupos sociales específicos. En muchos países existen diferencias significativas entre grupos socialmente definidos, los que pueden estar basados en aspectos de tipo étnico o de otra índole,[46] y cuya definición varía entre países. Dada la necesidad de que las políticas públicas se propongan el objetivo de la igualdad de participación de los distintos grupos de una sociedad, es crucial que los indicadores sociales puedan ser desagregados según la pertenencia a grupos raciales o étnicos.[47]

44 La palabra "género" se refiere a diferencias entre los sexos debidas a construcciones sociales y culturales, mientras que la palabra "sexo" se refiere a las diferencias biológicas entre mujeres y hombres (Naciones Unidas, 2001). La perspectiva de género toma por lo tanto en cuenta las diferentes realidades socioeconómicas y culturales que hombres y mujeres enfrentan en la sociedad y las asimetrías de poder consiguientes.

45 En cuanto a criterios y métodos que influencian la capacidad de los datos de reflejar la verdadera situación de hombres y mujeres en la sociedad, es claro que el tipo de definición utilizada para "jefe de hogar" determinará la proporción de hombres y mujeres que pertenecen a esta categoría y, por consecuencia, el significado de los indicadores relacionados con este concepto (Hedman, Perucci y Sundstrom, 1996; Naciones Unidas, s.f.).

46 En Colombia, por ejemplo, es esencial contar con indicadores sobre la situación socio-económica de la población desplazada interna, lo que ha sido posible gracias al levantamiento de las encuestas nacionales de verificación de los derechos de la población desplazada (Garay Salamanca, 2008).

47 Los censos de población son las fuentes principales para proporcionar datos sobre grupos raciales o étnicos.

Esta consideración está también siendo activamente promovida desde organismos como el Consejo de Derechos Humanos, donde se recalca la necesidad de generar mecanismos de identificación y acción diferenciados para la realización de los derechos económicos y sociales de los diversos grupos étnicos y pueblos indígenas, en el contexto del combate a la pobreza extrema (CDH, 2008). El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas ha llamado a generar indicadores sociales más pertinentes y culturalmente apropiados, en atención a las concepciones de bienestar, desarrollo y pobreza de los pueblos indígenas. De acuerdo al Foro, estos indicadores debieran incluir dimensiones tales como identidad, espiritualidad, conocimiento tradicional, formas propias de organización social, derechos colectivos y patrimonio intangible (Robles, 2009)

Ingreso, consumo o propiedad de bienes. Una simple desagregación es aquella entre pobres y no pobres; sin embargo es deseable dividir a la población en agrupaciones de igual tamaño, tales como deciles o quintiles, basadas en el ingreso, consumo o propiedad de bienes. Estas desagregaciones son particularmente relevantes en América Latina y el Caribe, ya que esta región se caracteriza por altos niveles de desigualdad en el ingreso que se ven reflejados en otros ámbitos de la vida social (salud, educación, vivienda, etc.).

Tamaño y tipo de hogar / Jefatura del hogar. Los indicadores sociales pueden ser desagregados según el tamaño y tipo de hogar (ej. unipersonal, nuclear biparental, nuclear monoparental, nuclear sin hijos, extenso o compuesto), así como su jefatura (por sexo y edad), aunque este último concepto ha sido cuestionado por diversos autores. Al respecto, se puede mencionar que la jefatura de hogar deriva de sesgos culturales y una concepción jerárquica de la organización doméstica, que ignora la creciente proporción de hogares en los cuales ambos miembros de la pareja realizan aportes económicos.[48]

Aunque la incorporación de preguntas sobre etnia o raza en los censos de la región ha sido un proceso lento, hoy varios países incluyen estos tipos de preguntas en sus censos, así como en las encuestas de hogares (véase CELADE, 2005). Generalmente, la identificación de los grupos étnicos se ha hecho operativa a través de los criterios de la lengua materna y de la autopertenencia o autoidentificación (Rangel, 2005). Sobre la incorporación de la dimensión étnica y racial en los censos y las encuestas de hogares, véase también León (2008: 88-89).

48 Una posible consecuencia del uso de indicadores que proporcionan información sobre la jefatura del hogar es la invisibilidad de la contribución económica de la mujer. En América Latina, por ejemplo, la magnitud de los hogares cuyo aporte económico principal es realizado por una mujer (criterio *de facto*) es superior a los hogares con jefatura femenina (criterio por autodeclaración) (Valenzuela 2003).

Nivel educativo. El nivel educativo suele referirse al grado más alto alcanzado en el sistema educativo o al número de años de estudio promedio de las personas. Esta desagregación permite destacar, por ejemplo, los distintos resultados que se logran en el mercado de trabajo según el nivel de educación de las personas. Para facilitar la comparación entre los países de la región, es útil referirse a la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE), concebida por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) como un "instrumento idóneo para el acopio, compilación y preparación de estadísticas de educación en los distintos países y también en un plano internacional" (UNESCO, 1997).

Rama de actividad económica. La clasificación por rama de actividad económica se refiere al tipo principal de actividad económica al cual se dedica una persona. Una forma abreviada muy común de esta clasificación es la que distingue entre agricultura, industria y servicios[49].

Ocupación. Se entiende por ocupación el tipo de trabajo (ej. empleados de oficina, profesionales intelectuales, técnicos, etc.) efectuado durante un período de referencia, independientemente de la rama de actividad económica en que se realice y de la categoría laboral.[50]

Categoría laboral. Por categoría laboral se entiende el estatus de todo individuo económicamente activo en relación con el empleo que ocupa. La categoría laboral es fundamental para distinguir, por lo menos aproximadamente, la actividad económica relativamente organizada (empleadores y empleados) de la actividad económica en pequeña escala (trabajadores por cuenta propia y servicio doméstico) en las distintas ramas. Esta desagregación es particularmente relevante para poder aislar el sector informal –tan prominente en América Latina y el Caribe– del sector formal de la economía.

---

49 Adicionalmente, es útil considerar la clasificación más detallada de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas (CIIU), Rev.4 de las Naciones Unidas.

50 Como referencia, se pueden utilizar los principales grupos de la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO-08), adoptada en diciembre de 2007 por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

5. Fuentes de datos para los indicadores sociales

Los indicadores sociales pueden ser considerados como parte de una cadena estructural (Horn, 1993). La relación entre observaciones, datos, estadísticas e indicadores al interior de esta cadena puede ser ilustrada como muestra la figura 4: las observaciones provenientes de encuestas, censos u otras fuentes proporcionan datos y estadísticas que contienen información numérica, la que puede ser ordenada en indicadores sociales. A su vez, los indicadores sustentan el análisis de las dinámicas sociales.

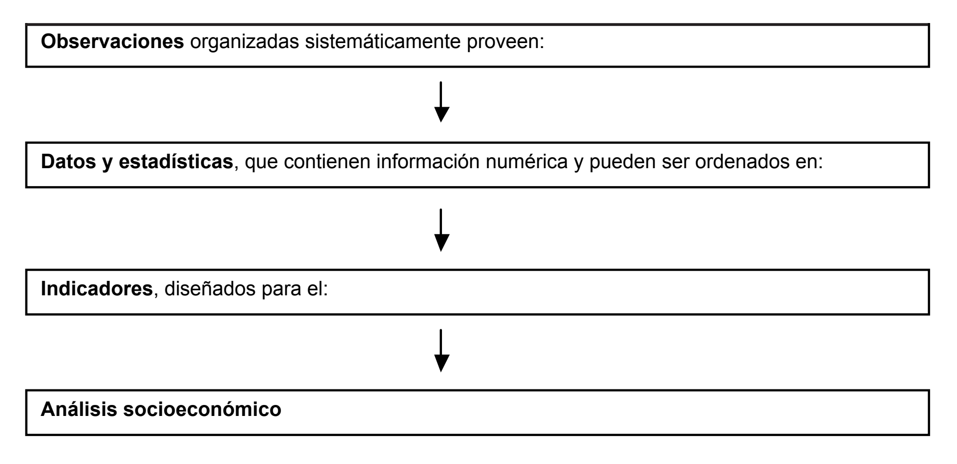
Los indicadores sociales en América Latina y el Caribe suelen derivar de tres tipos de observaciones o fuentes de datos: principalmente los censos de población y las encuestas por muestreo y, en menor medida, los registros administrativos. Estas fuentes de datos son el producto final de infraestructuras estadísticas complejas, imprescindibles para la elaboración de indicadores de calidad de manera continua y oportuna.

Una manera de visualizar las potenciales limitaciones de las fuentes de datos de indicadores sociales es a través de la figura 5, en la cual se muestran tres dimensiones fundamentales para la recolección de datos –el número de variables que se recolectan, el tiempo o frecuencia de las mediciones y el número de observaciones recolectadas–, cada una de las cuales puede ser desarrollada de manera más o menos extensa según cada fuente (Brady, 2007).

Los *censos de población y vivienda* constituyen la fuente más común de información sobre el volumen de la población y su distribución geográfica, así como también de características básicas como la edad, el estado civil y el nivel de instrucción. Los censos proporcionan además un marco para la selección de las muestras de las encuestas de hogares. Los censos son enumeraciones completas de todas las unidades de la misma población, y por lo tanto son muy sólidos en cuanto a la tercera dimensión de la figura 5, el número de observaciones y la representatividad. La universalidad y simultaneidad de la información recogida permiten obtener información desagregada sobre las características socio-económicas de la población así como

sobre grupos poblacionales específicos –sean ellos niños, ancianos, indígenas, afrodescendientes u otros–, lo que es muy importante desde una perspectiva de derechos humanos. Asimismo, los censos permiten medir fenómenos que son difíciles de identificar de otra manera, como la migración interna y la internacional.[51] Sin embargo, siendo ejercicios de recolección de datos caros y complejos, los censos son más débiles en las otras dos dimensiones de la figura 5, ya que se llevan a cabo a intervalos amplios (cada 10 años) y no permiten explorar tantas áreas temáticas como las encuestas de hogares.

Figura 4. La relación entre observaciones, datos, estadísticas e indicadores



Fuente: Adaptación de Horn (1993).

Las *encuestas de hogares por muestreo* son indispensables para reunir información sobre cuestiones económicas, sociales y demográficas. Los países de América Latina y el Caribe llevan a cabo, como parte integral de sus programas nacionales de estadísticas, encuestas de hogares principalmente de tres tipos: *encuestas de empleo*, de *gastos e ingresos* (presupuestos familiares) y sobre *condiciones de*

51 Al respecto, véase CEPAL (2008, capítulo IV) y Maguid (2008).

vida. Estas encuestas permiten monitorear variados temas sociales (la primera dimensión de la figura 5) con mayor frecuencia (la segunda dimensión de la figura 5) respecto de los censos de población y vivienda. Sin embargo, por el limitado número de observaciones (la tercera dimensión de la figura 5), la desagregación de la información –la subdivisión del total nacional en distintas categorías– conlleva serias limitantes para el conjunto de la información posible de ser recopilada a través de las encuestas, al contrario de lo que ocurre para los censos o los registros administrativos. Dado que se trata de información con base en muestras, en algunos casos el tamaño de éstas últimas será insuficiente para obtener estimaciones adecuadas para determinados sub-grupos de la población.

En América Latina y el Caribe se llevan además a cabo varias encuestas específicas sobre temas muy relevantes para el monitoreo de los derechos económicos y sociales, de manera independiente o como módulos agregados a los programas continuos de encuestas de hogares de los países. Las *encuestas de demografía y salud* (DHS, Demographic and Health Surveys[52] e IRHS, International Reproductive Health Surveys[53]), se llevan a cabo de manera independiente y permiten obtener información sobre la fecundidad, salud reproductiva, y dinámica demográfica y permiten explorar una gran cantidad de temas relativos al proceso de formación de la familia, la salud materna, la morbilidad y la mortalidad de los niños. Las *encuestas de indicadores múltiples por conglomerados* (*Multiple Indicators Cluster Surveys*, MICS[54]) son módulos agregados a las encuestas continuas de los países o encuestas independientes nacionalmente representativas de hogares, mujeres, niños y niñas que fueron desarrolladas por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) con el principal objetivo de suministrar los datos requeridos para monitorear el progreso hacia el cumplimiento de las metas definidas en la Cumbre Mundial por la Infancia; desde su tercera ronda, en 2005, se agregó el tema del monitoreo de los ODM. Las *encuestas nacionales de trabajo infantil*, llevadas a cabo en el marco del Programa de Información Estadística y de Seguimiento del Trabajo Infantil de la OIT de forma independiente o como módulos a las encuestas continuas, han permitido generar, en muchos casos por

52 Para más información, véase <www.measuredhs.com>, en línea.
53 Para más información, véase <www.cdc.gov/reproductivehealth/Surveys/index.htm>, en línea.
54 Para más información, véase <www.childinfo.org/mics.html>, en línea.

primera vez, estimaciones confiables sobre la incidencia del trabajo entre personas menores de edad y sobre sus características y las de sus familias. Las *encuestas de uso del tiempo*, también llevadas a cabo de forma independiente o como módulos agregados, son un medio fundamental para proporcionar información desagregada por sexo, edad y nivel socioeconómico sobre cómo la población distribuye su tiempo dentro y fuera del hogar y para destacar la importancia del trabajo no remunerado de las mujeres.[55] A su vez, países como Chile (en 2004), Guatemala (2005) y Nicaragua (2003) han llevado a cabo *encuestas* específicas *sobre discapacidad*, mientras que otros (Ecuador, 2004) las han implementado como módulo agregado. En Colombia, se han llevado a cabo dos *encuestas nacionales de verificación de los derechos de la población desplazada*. Desafortunadamente, aun no se llevan a cabo de manera regular *encuestas* con representatividad nacional *sobre la violencia contra las mujeres*, lo que repercute negativamente en la elaboración de programas para combatir esta violación de los derechos humanos (Naciones Unidas, 2007: 140-141).

Los *registros administrativos* pueden ofrecer información sobre estadísticas vitales (nacimientos y defunciones), estadísticas en sectores tales como la educación, la salud, el trabajo y la protección social, y respecto de temas tales como la migración y el desarrollo de las empresas. Además, los Ministerios de economía, finanzas y sectoriales (ej. educación, salud) recogen datos sobre el gasto público a nivel central y local en diverso sectores, y monitorean las actividades y productos de dicho gasto. Las ventajas de los registros administrativos incluyen, entre otras, el carácter continuo de la información, los bajos costos, la cobertura completa de la población objetivo y el desglose por áreas geográficas y otras subpoblaciones. Desafortunadamente, la exactitud, oportunidad y exhaustividad de los registros administrativos como el registro civil, los registros de educación y de empleo pueden ser problemáticas. En cuanto a las estadísticas vitales, en su mayoría, los países de América Latina y el Caribe disponen de registros administrativos; sin embargo, existen limitaciones importantes relacionadas al rezago en la disponibilidad de la información y la cobertura, oportunidad y explotación de la misma.

55 Para mayor información sobre encuestas de uso del tiempo en América Latina y el Caribe véase Naciones Unidas (2007: 135-136), CEPAL (2005: 213, recuadro IV.4) y CEPAL (2004: 154, recuadro III.1).

En años recientes, en la región se han comenzado a utilizar de manera más sistemática las *encuestas de opinión*, tales como Latinobarómetro, para la creación de indicadores sociales de percepción en torno a temas como democracia, instituciones políticas y sociales, participación, políticas públicas, pobreza, economía, relaciones internacionales, medios de comunicación, medio ambiente, género y discriminación.[56]

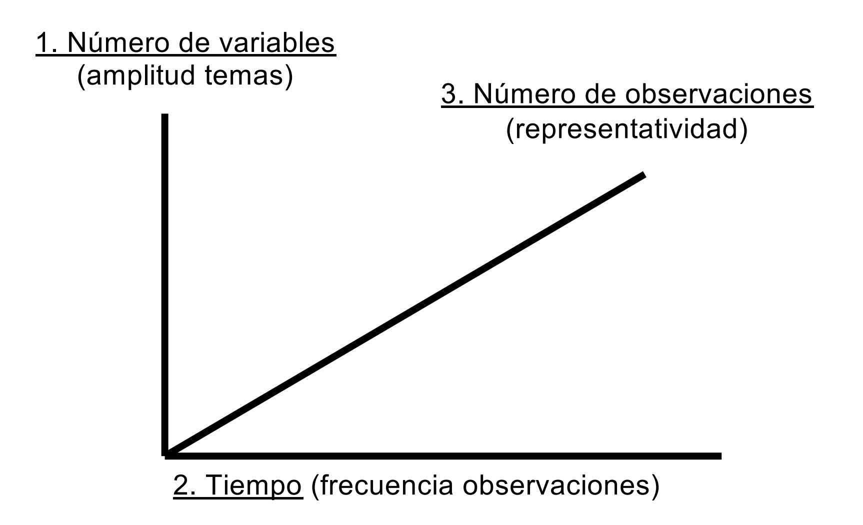
Y, aunque usualmente no se consideren parte del sistema estadístico formal, las *evaluaciones participativas* facilitan información cualitativa de suma importancia para complementar la información cuantitativa sobre las condiciones sociales en un país, región o localidad. Un ejemplo de evaluación participativa es la evaluación de la pobreza con la participación de los afectados, un proceso interactivo y participativo de investigación, que procura entender la pobreza desde el punto de vista de la gama de afectados –generalmente los mismos pobres– y hacer participar a éstos en la planificación de las medidas de seguimiento. A diferencia de los estudios por encuestas, los grupos de preguntas utilizados en las evaluaciones participativas no están necesariamente predeterminados. En cambio, se usan métodos abiertos, como entrevistas no estructuradas, grupos de discusión y diversos métodos visuales participativos. Además, mientras que las encuestas de hogares se centran en las familias como unidades de análisis, las evaluaciones participativas se pueden enfocar en los individuos y/o en grupos más extensos, teniendo en cuenta las asimetrías de poder, tanto dentro de los hogares como dentro de las comunidades.[57]

56 El estudio de la Corporación Latinobarómetro se realiza anualmente desde 1995 en 18 países de América Latina, sobre la base de entrevistas a una muestra de la población de 18 años y más (véase CEPAL 2008: 96, recuadro I.7).

57 Por ejemplo, algunas evaluaciones participativas realizan discusiones grupales con hombres y mujeres por separado para asegurar que se escuche la voz de la mujer, o excluyen a los líderes locales de la participación en estas discusiones, en las que, de otra forma, hubieran ejercido predominio, véase Narayan (2000).

Figura 5.

Tres dimensiones relevantes para las fuentes de datos



Fuente: Adaptación de Brady (2007).

6. Conclusiones

El enfoque de derechos tiene importantísimas lecciones para el campo de los indicadores sociales. La indivisibilidad de los derechos humanos nos obliga a contemplar todo el espectro de derechos, y no simplemente a cada indicador sectorial por separado, y por lo tanto a tener una visión integral del desarrollo. Esto, a su vez, lleva a plantear la necesidad de progresar hacia una mirada de naturaleza más amplia e integrada de los indicadores sociales, de manera de que éstos se encuentran vinculados entre sí y con otros grupos de indicadores, como los económicos, medioambientales e institucionales.

Uno de los mensajes clave de este capítulo es que, para el monitoreo de los derechos económicos y sociales, hay que aprovechar al máximo los sistemas de información estadística existentes. Aunque siempre es posible llevar a cabo ejercicios independientes de recolección de datos básicos sobre temas específicos, hay que reconocer que realizar encuestas o registros específicos tiene un costo elevado y puede resultar insostenible en el tiempo. Sería deseable por lo tanto buscar coordinar el trabajo entre los institutos nacionales de estadística y otros organismos a cargo de recolectar datos sociales de manera continua, y empujar para que incorporen en sus fuentes de datos temas, preguntas y grupos poblacionales relevantes para el monitoreo de los derechos humanos. Para resolver el problema de la creciente y especializada demanda de información estadística, las soluciones deben entonces dirigirse a aumentar los recursos y, por ende, fortalecer la capacidad estadística al interior de los países.

En América Latina y el Caribe, con variaciones según el grado de desarrollo de los países, los sistemas estadísticos nacionales permiten contar con baterías de indicadores sociales adecuados para efectuar un monitoreo periódico de la situación social. La realización sistemática de los censos de población y vivienda comenzó en la década de 1950 en la mayoría de los países de la región (Chackiel, 2002), y las primeras encuestas de hogares por muestreo se llevaron a cabo en la década de 1960 (Cecchini, 2005a). Desde entonces, los censos se llevan a cabo en todos los países cada diez años y las encuestas de hogares tienen una frecuencia que generalmente va de la mensual hasta la trianual.

Sin embargo, hay que destacar que a veces la información existente no es considerada válida o no se utiliza plenamente a causa de problemas en la transparencia y accesibilidad de los datos. Si las oficinas nacionales de estadística no tienen la necesaria independencia del poder político, es posible que surjan dudas sobre la validez de datos sensibles, tales como aquellos en temas de inflación y pobreza. Asimismo, en algunas ocasiones los usuarios no están al tanto de la gama completa de datos de los productores oficiales de estadísticas, y en otros casos, los datos no se presentan en los formatos que necesitan y comprenden los usuarios.[58]

58 Tal como lo destaca el PNUD (2000: 106), "no basta con legislar el acceso a la información", ya que "se necesitan además políticas que alienten la apertura en la vida pública para asegurar que los datos estén al alcance de todos".

Referencias bibliográficas

Abramovich, V. (2006), Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo, *Revista de la CEPAL* No. 88, abril 2006, Santiago de Chile.

Amarante, A., Arim, R., Fernández, A. y Vigorito, A. (2004), Derechos económicos, sociales y culturales: Una propuesta de indicadores para su monitoreo, En *Políticas públicas en derechos humanos en el MERCOSUR: Un compromiso regional*, Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR, Montevideo, Uruguay.

Bobbio, N. (1996), *Left and Right: The Significance of a Political Distinction*, The University of Chicago Press.

Brady, H. (2007), Censuses and Surveys: Still Useful for the Common Good? *International Data Forum Conference*, Beijing, China 5-7 June 2007.

Cecchini, S. (2005a), Indicadores sociales en América Latina, *Serie Estudios Esta*dísticos y Prospectivos No. 34, CEPAL, Santiago de Chile.

_____ (2005b), Propuesta para un compendio latinoamericano de indicadores sociales, Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos No. 41, CEPAL, Santiago de Chile.

Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía – División de Población de la CEPAL (CELADE) (2005), Documentos y Presentaciones del Seminario Internacional Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: relevancia y pertinencia de la información sociodemográfica para políticas y programas, 27 al 29 de abril de 2005,

CEPAL, Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2010), *Panorama social de América Latina 2009*, Santiago de Chile.

_____ (2009), *Panorama social de América Latina 2008*, Santiago de Chile.

_____ (2008), *Panorama social de América Latina 2007*, Santiago de Chile.

_____ (2005), *Panorama social de América Latina 2004*, Santiago de Chile.

_____ (2004), *Panorama social de América Latina 2002-2003*, Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe / EUROsociAL (CEPAL/EUROsociAL) (2007), *Un sistema de indicadores para el seguimiento de la cohesión social en América Latina*, LC.G/2362, Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe / Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CEPAL/IIDH) (1997), *La igualdad de los modernos: Reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina*, ISBN: 9968-778-11-7.

Chackiel, J. (2002), Los censos de América Latina: Nuevos enfoques, *Notas de Población*, año 29, n. 75, p. 45-72, diciembre 2002, Santiago de Chile.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2008), *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, Organización de los Estados Americanos (OEA), OEA/Ser.L/V/II.132, Doc. 14, 19 julio 2008, Washington DC.

Consejo de Derechos Humanos (CDH) (2008), "Report of the Independent Expert on the question of human rights and extreme poverty", Note by the Secretary-General. Human Rights Council, 13 Agosto 1998, A/63/274.

Ferrer Lues, M. (2007), Derechos humanos en población: indicadores para un sistema de monitoreo, *Serie población y desarrollo* No. 73, CEPAL, Santiago de Chile.

Garay Salamanca, L. J. (2008), *Verificando el cumplimiento de los derechos*. Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, Primer informe de verificación presentado a la Corte Constitucional, Bogotá, Colombia.

Gobierno de Chile, Ministerio de Educación y UNESCO-OREALC (2002), *Informe Regional: Panorama Educativo de las Américas*. Cumbre de Las Américas, Proyecto regional de indicadores educativos, enero de 2002, Santiago, Chile.

Green, M. (2001), What We Talk About When we Talk About Indicators: Current Approaches to Human Rights Measurement, *Human Rights Quarterly* 23 (2001) 1062-1097, The Johns Hopkins University Press.

Hedman, B., Perucci, F. y Sundstrom, P. (1996), *Engendering Statistics: A*

tool for change. Statistics Sweden: Lulea, Suecia.

Horn, R. (1993), *Statistical Indicators for the Economic and Social Sciences*, Cambridge University Press.

Kanbur, R. (2001), Economic Policy, Distribution and Poverty: The Nature of Disagreements, *World Development*, vol. 29, no. 6, pp. 1083-1094.

León, A. (2008), *Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina: Dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del Milenio*, CEPAL/AECID, LC/R.2147, Santiago de Chile.

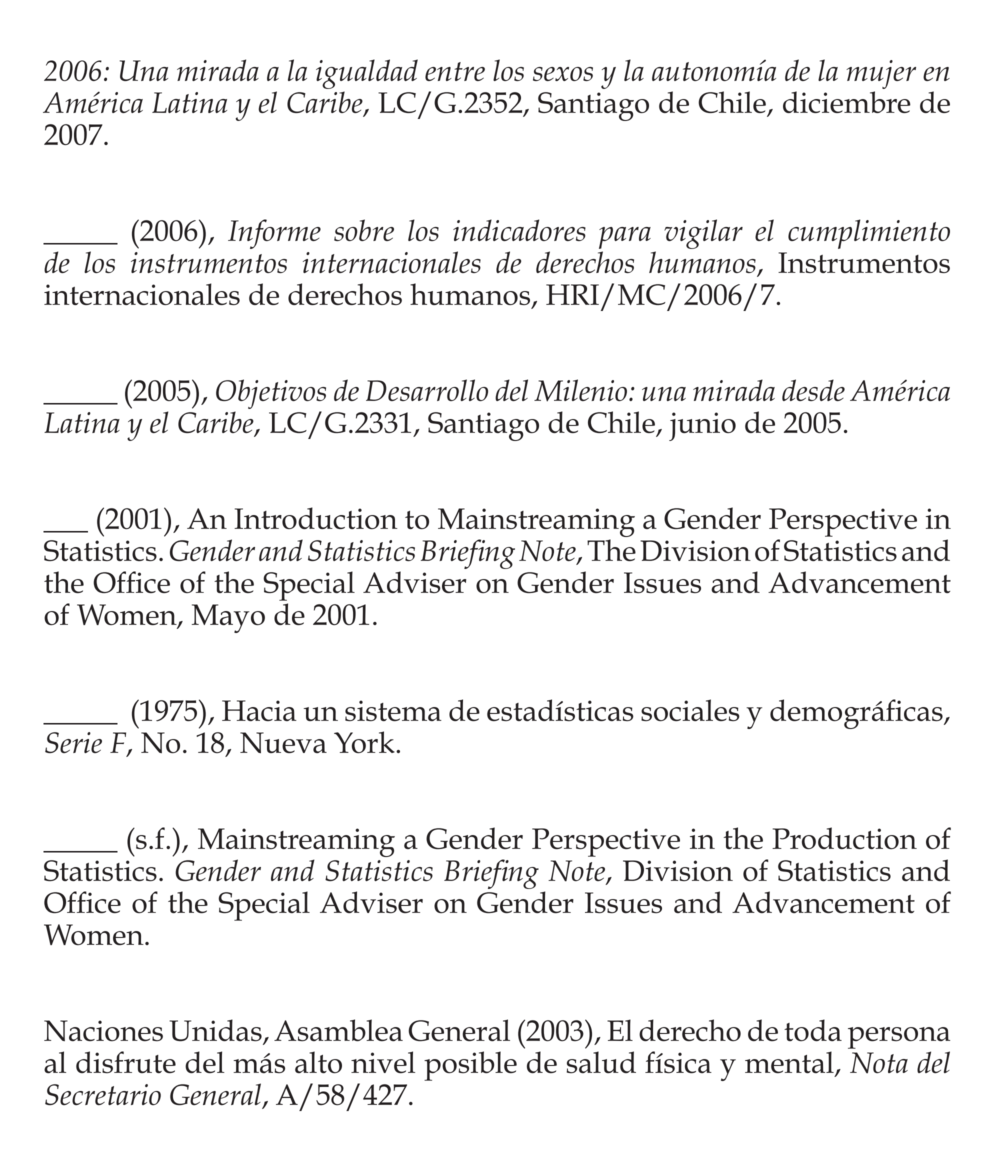
McGranahan, D., W. Scott y C. Richard (1990), Qualitative indicators of development. *United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Discussion Paper* 15, noviembre de 1990, Ginebra.

Maguid, A.M. (2008), La emigración internacional a través de los censos en países de origen: evaluación de resultados y recomendaciones, *Serie población y desarrollo* No. 86, CEPAL, Santiago de Chile.

Mancero, X. (2001), La medición del desarrollo humano: elementos de un debate, *Serie estudios estadísticos y prospectivos* No. 11, CEPAL, Santiago de Chile.

Mokate, K.M. (2001), Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir?. *Documentos de trabajo del INDES, Series Documentos de Trabajo I-24*, Banco Interamericano de Desarrollo: Washington DC.

Naciones Unidas (2007), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe*


2006: Una mirada a la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer en América Latina y el Caribe, LC/G.2352, Santiago de Chile, diciembre de 2007.

_____ (2006), *Informe sobre los indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos*, Instrumentos internacionales de derechos humanos, HRI/MC/2006/7.

_____ (2005), *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*, LC/G.2331, Santiago de Chile, junio de 2005.

___ (2001), An Introduction to Mainstreaming a Gender Perspective in Statistics. *Gender and Statistics Briefing Note*, The Division of Statistics and the Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women, Mayo de 2001.

_____ (1975), Hacia un sistema de estadísticas sociales y demográficas, *Serie F*, No. 18, Nueva York.

_____ (s.f.), Mainstreaming a Gender Perspective in the Production of Statistics. *Gender and Statistics Briefing Note*, Division of Statistics and Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women.

Naciones Unidas, Asamblea General (2003), El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, *Nota del Secretario General*, A/58/427.

Narayan, D. (2000), La voz de los pobres: ¿Hay alguien que nos escuche? Mundi Prensa, Madrid.

Ocampo, J.A. (2001), Retomar la agenda del desarrollo, Revista de la CEPAL 74, Santiago de Chile.

Office of the High Commissioner on Human Rights (OHCHR) (2008), Using Indicators to Promote and Monitor the Implementation of Human Rights; OHCHR Conceptual and Methodological Framework, Background Paper, *Monitoring Human Rights and the MDGs: The Quest for Coherence, Expert Consultation*, 16-17 June 2008, Geneva, Switzerland.

_____ (2002), *Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*, Geneva, Switzerland.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (1997), Clasificación Internacional Normalizada de la Educación 1997. 29 C/20, 8 de agosto de 1997.

Prennushi, G., G. Rubio y K. Subbarao (2002), Seguimiento y evaluación. En *Libro de consulta para estrategias de reducción de la pobreza*. Banco Mundial, Washington, D.C.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2000), *Informe sobre el desarrollo humano 2000: Derechos humanos y desarrollo humano*, New York: Oxford University Press.

Rangel, M. (2005), Propuesta para el análisis comparado de temas destacados de los derechos humanos de los afrodescendientes en América Latina, *Serie población y desarrollo* No. 59, CEPAL, Santiago de Chile.

República de Colombia, Corte Constitucional (2007), *Auto No. 233 de 2007*, Bogotá, Colombia.

Robles, C. (2009), *Pueblos indígenas y programas de trasferencias con corresponsabilidad: Avances y propuestas desde la óptica de la inclusión diferenciada*, inédito, CEPAL, Santiago de Chile.

Valenzuela, M.E. (2003), Desigualdad de género y pobreza en América Latina. Presentado en la *Reunión de expertos sobre pobreza y género CEPAL-OIT*, 12-13 agosto de 2003, Santiago, Chile.

El Enfoque basado en Derechos Humanos en la Acción Humanitaria. Reto de futuro[59]

FRANCISCO REY MARCOS[60]

1. Introducción

Pese a que la ayuda humanitaria surge vinculada con el derecho ya desde Solferino y el impulso humanitario de Dunant, lo cierto es que con los años ese inicial enfoque se ha ido olvidando, y no ha sido hasta los años noventa que se ha vuelto a recuperar un cierto enfoque basado en derechos en el ámbito humanitario. Durante décadas ha sido un enfoque de necesidades el que ha predominado.

En efecto, la prestación de asistencia humanitaria se ha entendido clásicamente con el objetivo de satisfacer necesidades básicas dejando en segundo plano la protección de las víctimas y la garantía de sus derechos.

El Derecho Internacional Humanitario (DIH) que, no lo olvidemos, surge simultáneamente a la prestación de asistencia, define derechos de ciertas categorías de víctimas y, en ese sentido, es un instrumento esencial que justifica esto que decimos. Otros instrumentos se han venido a sumar al DIH y así, el derecho internacional de los derechos humanos o el derecho de los refugiados han avanzado esta concepción de la ayuda basada en derechos. Al mismo tiempo, aunque a diferente nivel, algunas disposiciones en materia de desplazamiento interno, o la incorporación de muchas de estas normas y otras a las

59 El presente artículo está basado en las notas de la intervención en las Jornadas internacionales de trabajo: reflexión y debate sobre el enfoque basado en derechos y la cooperación internacional para el desarrollo celebradas en Madrid en abril de 2008 y de otros trabajos del autor.

60 Codirector del IECAH. Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria.

legislaciones nacionales, configuran un marco en el que es imposible hablar de humanitarismo en el Siglo XXI sin referirse a derechos.

Este breve artículo pretende reflexionar sobre el enfoque de derechos en el trabajo humanitario y plantear algunos de los problemas a los que se enfrenta. Al mismo tiempo, haremos una breve descripción de las iniciativas más recientes que tratan de incorporar o mejor dicho recuperar un enfoque basado en derechos en este sector.

2. Orígenes y evolución del humanitarismo: de la ayuda a la acción.

« *Chaque siècle a sa marotte ; le nôtre, qui ne plaisante pas, a la marotte humanitaire*. » (Sainte-Beuve)

(Cada siglo tiene su manía: el nuestro, que no se tome a broma, tiene la manía humanitaria)

Esta frase, escrita por el feroz crítico literario francés Sainte-Beuve, nos da algunas de las claves del problema. Y fue escrita a mediados del siglo XIX. Desde aquella época, y desde la creación del propio término "humanitario" como derivado de humanidad bajo los efectos aún de la Revolución, la potencia del mismo ha hecho que, desde muy diversas posiciones, se comenzara a adjetivar como humanitarias numerosas acciones que poco tenían que ver con el origen del mismo y con su contenido esencial. La manía por utilizar un término que parece conceder legitimidad y carácter bondadoso a aquello que adjetiva, se extendió rápidamente en el siglo XIX y de ahí la diatriba de Sainte-Beuve. Y mucho nos tememos que esta manía ha cobrado nuevos bríos desde finales del siglo XX y primera década del siglo XXI. ¿De dónde viene esta manía y esta obsesión por utilizar *ad nauseam* esta palabra? ¿De dónde este manoseo de un término que lo mismo se usa para adjetivar una rama del derecho, que una acción filantrópica, la invasión de un país o, incluso, el bombardeo de población civil, o el cerco a combatientes del bando enemigo? Que quede claro, desde el origen

de la puesta en circulación de la palabreja, nadie parece ser neutral en el uso de la misma. Unos por considerar que, como el detergente milagroso, todo lo limpia, y otros por lo contrario, por pensar que equivale a mero asistencialismo caritativo. En cualquier caso, nadie la usa de modo neutral, cuando precisamente debiera ser éste uno de los elementos distintivos del término. ¿Es posible aclarar, más allá de las palabras, los elementos diferenciales del humanitarismo frente a otras formas de actuación? ¿Es posible recuperar las dimensiones esenciales que dieron lugar al surgimiento de una de las ideas más sugerentes en la historia?

Tras el surgimiento literario y la profusa utilización de la palabra en la primera mitad del siglo XIX, el término se incorpora con fuerza al ámbito internacional de la mano del derecho. En efecto, tras la batalla de Solferino en 1859 y el impacto que tuvo sobre el ginebrino Henri Dunant, la publicación de su libro "Un recuerdo de Solferino", provocaron un gran impacto en la opinión pública suiza de la época que se plasmó en la creación de lo que podríamos llamar el primer actor humanitario, el actual Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en 1863, y la aprobación del I Convenio de Ginebra en 1864. Nacía así el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y el término se incorporaba, volvemos a decirlo, de la mano del derecho, al ámbito de las relaciones internacionales. Evidentemente, el término, desde estos orígenes, ha sido utilizado con muy diversas acepciones en muy diversos contextos, y basta un garbeo por la propia literatura en lengua castellana para ver que diferentes autores lo emplean con muy diversas finalidades. Unas de carácter positivo y otras, menos. Pero desde la perspectiva de la actuación en situaciones de conflicto armado, el término se consolida de modo más claro para referirse a las acciones de asistencia y protección hacia las víctimas de estos. Y lo hace, ya desde su origen, para referirse no a cualquier actuación de ayuda, sino para designar a aquellas que intentan prevenir y aliviar el sufrimiento humano sobre la base de las necesidades de las víctimas y no de ningún otro criterio. La acción humanitaria define un gesto que no tiene otra finalidad que el ser humano. Por ello, consciente de que ningún Estado ni entidad política puede ceñirse a este interés, el DIH indica con precisión las diferencias entre las obligaciones y responsabilidades que afectan

a los Estados (no lo olvidemos, sujetos firmantes de los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales) y aquellas que incumben a las organizaciones humanitarias imparciales. Como ha defendido brillantemente Françoise Bouchet-Saulnier el DIH "ha clarificado las responsabilidades de las organizaciones humanitarias, ofreciéndoles así un marco de legitimidad cuando hacen uso de la palabra". Y más aún, cuando tratan de ofrecer asistencia y protección humanitaria de modo neutral e independiente y al margen de los inevitables intereses políticos de los Estados. Pero como muy brevemente estamos indicando, ya desde los orígenes, los Estados han tenido alguna vinculación con el humanitarismo y a lo largo de las décadas han tratado de apropiarse, de instrumentalizar y, en ocasiones manipular, esta idea.

Las numerosas guerras y atrocidades cometidas a lo largo del siglo XX fueron marcando la evolución del humanitarismo y provocando nuevos debates entre los diversos actores. Así, la Guerra Fría puso a prueba las posibilidades de acción humanitaria neutral y alentó nuevas visiones del humanitarismo más comprometidas, que comenzaban a conceder mayor papel al testimonio y las acciones de incidencia política. Nacieron así organizaciones como Médicos sin fronteras, OXFAM, y otras muchas que, compartiendo muchas cuestiones con el humanitarismo tradicional, discrepaban en otras, y proponían nuevos compromisos para la acción humanitaria. Pero no fue hasta mediados de los años noventa, tras el fin de la Guerra Fría y tras el jarro de agua, también fría, que supusieron las tragedias de Ruanda, Yugoslavia o Somalia, cuando se plantearon con fuerza algunos de los dilemas que seguimos sin resolver al día de hoy.

Como vemos, aunque el propio concepto de ayuda humanitaria incluye, al menos teóricamente, una cierta idea de protección de las víctimas y, por tanto de sus derechos, la simplificación de la "ayuda" en mera provisión de bienes y servicios - y en muchos casos de mera satisfacción de necesidades ligadas con el mantenimiento biológico de la vida - ha hecho que en las últimas décadas, como reacción, se haya generalizado el uso del concepto de acción humanitaria. El uso creciente del término "acción" pretende precisamente romper el mero

enfoque asistencial. Insistimos en que desde los orígenes de la empresa humanitaria la vinculación con derechos es innegable, pero el olvido de ellos o de otras dimensiones como la de protección o la testimonial, que ha implicado el asistencialismo, han hecho que haya tenido éxito el término acción humanitaria que expresa mejor un conjunto de actividades de diverso tipo a favor de las personas afectadas por conflictos o desastres de todo tipo.

Actividades entre las que, obviamente, se encuentran las de incidencia, testimonio y un largo etcétera de cuestiones no asistenciales sino más ligadas a la protección de los derechos.

3. Referencias a los marcos jurídico y ético: ¿se definen derechos? Implicaciones.

Tanto el DIH como el derecho internacional de los derechos humanos o el de los refugiados crean obligaciones legales y definen derechos que no pueden ser derogados. El DIH, precisamente, es un derecho de excepción que describe muy minuciosamente los derechos de diversas categorías de víctimas no combatientes en los conflictos armados. La complementariedad entre las diversas ramas del derecho y la necesidad, en cada caso, de definir por parte de las organizaciones humanitarias o de derechos humanos, de definir un mapa de los derechos que son exigibles en cada situación es una prioridad.

Por otra parte, más recientemente se ha avanzado en la concepción de la ayuda como derecho y en la obligación, no sólo moral sino práctica que tienen los que pueden prestarla, para garantizar que las víctimas la reciben. Así, el Reglamento de ayuda humanitaria de la Comunidad Europea de 1996, numerosas legislaciones nacionales o el llamado Principio de Responsabilidad de Proteger aprobado por la Asamblea General de la ONU en 2005, tratan de concretar estas

obligaciones de la comunidad internacional en materia de protección de este derecho de los afectados en las crisis humanitarias. Evidentemente, eso debiera tener repercusiones que evitaran la falta de actuación en situaciones dramáticas como el genocidio de Ruanda en 1994 por citar uno de los casos más conocidos.

Del mismo modo, debemos entender que los propios principios humanitarios, que se van aquilatando desde la creación de la Cruz Roja, contienen elementos de enfoque de derechos. Hablar de imparcialidad supone plantear la ayuda sin discriminación y, por tanto, establece el derecho a ser recibida en función de la necesidad. Hablar de humanidad supone hacerlo de seres humanos iguales en derechos y de ayuda orientada a ellos sin otros objetivos. Universalidad podría ser leído como aspiración de llegar a todos los afectados con equidad o igualdad. Y así, podríamos leer los diversos principios en clave de derechos.

4. La asistencia humanitaria como derecho: un debate abierto

La primera reflexión sobre la relación de la acción humanitaria con los derechos humanos es, precisamente, la concepción de la ayuda como derecho y el derecho a recibir asistencia. ¿Puede hablarse de un derecho de las víctimas a recibir asistencia humanitaria? ¿Puede considerarse la asistencia humanitaria como un derecho humano fundamental? ¿Estaría este derecho por encima de los Estados y por tanto no podría ser considerado, en ningún caso, como injerencia? ¿Choca este derecho con el «sacrosanto» principio de soberanía de los Estados?

Desde un punto de vista estrictamente jurídico existe discusión sobre quién sería el titular de este derecho de asistencia humanitaria y, para algunos, son los Estados o las autoridades de facto en casos de desintegración del Estado, los que tienen derecho a solicitar asistencia.

Para otros, entre los que me encuentro, siguiendo al profesor Carrillo Salcedo "es preciso conceder la debida relevancia a la posición jurídica de la persona en el derecho internacional posterior a la Carta de Naciones Unidas y a la Declaración Universal de Derechos Humanos"[61] y es por tanto preciso situar a las víctimas como sujetos de este derecho a recibir asistencia humanitaria.

Junto a esto y como recoge Joana Abrisqueta[62], las Resoluciones de Naciones Unidas y los numerosos testimonios por parte de las ONG han creado un clima de opinión alrededor de la idea de que existe también un deber de asistencia humanitaria que es complementario al derecho a recibirla. No hay que olvidar, además, que al margen del mayor o menor compromiso por parte de los Estados en su defensa, existen unos derechos recogidos en el "núcleo duro" de la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconocidos como inviolables: derecho a la vida, a la integridad física, al alimento, etc. Toda formulación del derecho a la asistencia humanitaria debe partir del reconocimiento de estos derechos.

Este "nuevo" derecho que como se ha dicho estaría en fase de creación y no todavía como derecho subjetivo definido y articulado, formaría, para algunos, parte de los llamados derechos de tercera generación o de la solidaridad, llamados así por oposición a los de primera generación - derechos civiles y políticos- y a los de segunda - económicos, sociales y culturales-. En esta tercera generación estarían el derecho a la paz, al desarrollo, al medio ambiente sano y otros, que responden a una nueva toma de conciencia sobre las necesidades y problemas que afectan a la humanidad y surgen como respuesta a éstas. Esta idea de los derechos humanos como algo vivo, histórico y en constante expansión, como ya decía René Cassin, es la que importa destacar, al margen de que los textos jurídicos lo hayan recogido adecuadamente o se precisen nuevos instrumentos. La preocupación por el sufrimiento humano y el deseo de actuar a favor de las víctimas de situaciones de extrema urgencia, es ante todo un imperativo moral y

61 J.A. Carrillo Salcedo, "La asistencia humanitaria en Derecho Internacional contemporáneo" ,VV.AA. *La asistencia humanitaria en Derecho Internacional contemporáneo*, Universidad de Sevilla, 1997.

62 Joana Abrisqueta, "El Derecho a la asistencia humanitaria: fundamentación y límites", Unidad de Estudios Humanitarios, *Los desafíos de la ayuda humanitaria*, Icaria, Barcelona, 1999.

responde a una actitud ética de solidaridad con los otros en situaciones de urgencia cualquiera que sea su origen.

Por ello desde diversos foros tanto de juristas como de ONG se han elaborado Reglas o Códigos de Conducta que enfatizan este protagonismo de los derechos de las víctimas y del compromiso humanitario con ellas como elemento fundamental de la acción humanitaria. Los Estados deben asegurar que esta ayuda humanitaria se proporciona y, al menos, autorizar el libre paso de la misma, porque como dijo François Miterrand "ningún Estado es propietario del sufrimiento que engendra o acoge" y, por tanto, los Estados también tienen el derecho de ofrecer a otros Estados su asistencia si aquel carece de medios para actuar.

La tensión entre el principio de soberanía de los Estados y el derecho - deber de asistencia humanitaria sigue presente pero comienza a aparecer con mayor claridad la necesidad de situar a las víctimas en el centro de la preocupación dado que dejar a éstas sin asistencia constituye una amenaza a la vida y un atentado a la dignidad inherente a todo ser humano. La aprobación por la Asamblea General de la ONU del Principio de la Responsabilidad de Proteger va en esa línea.

5. Diversidad de enfoques en el trabajo humanitario actual.

Partiendo del énfasis puesto durante años en las necesidades, con el tiempo, otros conceptos usados en otros ámbitos "problemas" como eje central del EML(enfoque del Marco Lógico), vulnerabilidades y capacidades como visión más omnicomprensiva, demandas y por tanto oferta, o derechos, se han sumado al enfoque de necesidades. ¿Estamos hablando de lo mismo? ¿Cómo identificamos lo que es prioritario? ¿Son compatibles?

Tabla 1. Diversos enfoques para el trabajo humanitario[63]

Enfoque basado en	Características	Comentarios
Problemas	Más general. Valora solo situaciones "negativas". Es más intemporal Permite análisis causal. Árbol de problemas del EML	Introduce cierto sesgo en los elementos negativos. Facilita plantear objetivos Permite participación beneficiarios
Necesidades	Más puntual "Fácil" en necesidades biológicas, complejo en otras. Estático	Cierto sesgo "ideológico". "Quién tiene un martillo por todas partes ve clavos" Esfera u otros tratan de objetivarlo Riesgos de medida "apresurada" tipo checking list Participación más difícil
Demandas/ Oferta	Introduce el elemento perceptivo. (necesidad percibida y expresada) Sensible a ciertos grupos de población y al género. Aprovecha experiencias previas de la población Subjetivo	Presión de la "oferta" Influencia de otros factores en la expresión libre de las demandas: políticos, culturales,... Participación posible
Vulnerabilidades/ Capacidades	Análisis más rico y complejo Multifacético Estructural y causal Dinámico. Factor tiempo.	Si se hace sobre capacidades también corrige sesgos "negativistas" de basarlo todo en problemas o vulnerabilidades Participación consustancial
Derechos	Establece "normas", estándares a alcanzar previamente definidos	Compatible con el resto de enfoques. Difícil de convertir en criterios operativos
Prioridades	¿En base a qué?: cantidad, gravedad.	Complementario al resto de enfoques

63 Rey Marcos, F., Urgoiti, A.: Manual de gestión del ciclo del proyecto en acción humanitaria. Fundación La Caixa, Barcelona, 2005.

Algunas de las dificultades para incorporar el enfoque de derechos de un modo más comprometido en el trabajo humanitario tienen que ver con la dificultad de operativizarlo y de establecer con rigor el mapa de derechos y el tipo de acción para conseguir su cumplimiento. En muchas ocasiones no será el trabajo asistencial sino la incidencia (advocacy) o acciones de otro tipo las que deberán realizarse, y eso choca con el saber hacer y la tradición de muchas organizaciones o con sus concepciones de la neutralidad, por ejemplo.

6. Acción humanitaria y Derechos Humanos. Complementariedades y divergencias.

Por supuesto que el humanitarismo, la acción humanitaria se relaciona y tiene que ver con otros muchos ámbitos de la acción internacional y de la acción humana en general. En primer lugar, se relaciona con el humanismo y los Derechos Humanos: ambos parten del mismo concepto del ser humano como sujeto de derechos y de la universalidad de éstos, pero para algunos " lo humanista y lo humanitario emanan de dos moralidades muy diferentes que han sido confundidas, manipuladas e instrumentalizadas para crear las condiciones necesarias para justificar acciones tan dispares como las Cruzadas, la operación Lifeline Sudán, la colonización y la descolonización europeas, la intervención estadounidense en Granada o el bombardeo de Kosovo"[64]. Para esta corriente. entre humanitarismo y humanismo hay una dicotomía ética: "el humanismo abarca a la especie humana en general , el humanitarismo pertenece al dominio de las víctimas" y más adelante "unos intentan humanizar el mundo y los otros la guerra; unos se preocupan por la calidad de vida, otros por la vida misma; unos hablan de derechos, los otros de salud; el humanismo reconoce a los humanos por las características biológicas que comparten (todos los hombres son iguales), en el humanitarismo el elemento unificador es el dolor (todas las víctimas son iguales)"[65].

64 Jordi Raich," Evolución ética de la idea humanitaria", *Papeles de Cuestiones Internacionales,* nº 68, Madrid, 1999

65 *Ibidem*, p14.

Otros van aún más allá. Robert Redeker por ejemplo piensa que "el humanitarismo se ocupa solícitamente de un hombre reducido a lo biológico" y "el espectáculo en acción ha reemplazado al pensamiento político. Ni Marx ni Sartre, filósofos de la realidad, habrían podido ser humanitaristas"[66].

Al margen de que reconozcamos las diferencias de enfoque entre ambos tipos de acción que perviven desde su origen y que dan lugar a debates entre las diversas organizaciones lo que nos interesa destacar aquí es la necesidad de complementariedad entre ambas. Distintas si, pero no incompatibles. Para el propio Raich el problema surge cuando "las organizaciones humanitarias contemporáneas intentan inconscientemente combinar lo incombinable: dos moralidades intrínsecamente antagonistas en las que se basan las doctrinas humanistas y humanitaria. Disecar el moderno animal bicéfalo puede ayudarnos a comprender mejor el boom caritativo que vivimos; sus mensajes ambiguos y contradictorios; la excitación de la sociedad occidental por todo lo que lleve la etiqueta humanitaria; la confusión moral reinante, y las peleas existentes entre gobiernos, organizaciones oficiales, ONG, etc."[67].

Otras opiniones no son tan drásticas y como hemos visto, desde los años noventa se propone cada vez más incorporar la dimensión de los derechos humanos a las operaciones humanitarias.[68] La evidencia de la que parte el documento de ECHO y las reflexiones de muchas ONG es clara: la ayuda humanitaria por si sola no responde a las necesidades que plantean las actuales emergencias complejas en las que la violación sistemática de los derechos humanos, fundamentalmente, de la población civil es un objetivo y no solo un efecto del conflicto. La relación de la AH con los derechos humanos es sin duda, un tema de futuro pero la experiencia muestra las dificultades de la tarea. Y como en otros ámbitos de la AH el problema no es si hay que hacerlo o no sino el cómo abordarlo.

66 Citado por Osset i Hernandez, Miquel, Organizaciones no gubernamentales de denuncia y desarrollo, Viejo Topo nº 101, Barcelona, 1996.

67 Ibidem. p.16.

68 Ver a este respecto el informe elaborado por ECHO "Towards a human rights approach to European Commission Humanitarian Aid?". *ECHO Discussion paper*, mayo 1999.

Las dificultades de índole práctica son muy numerosas y las expulsiones de ONG de un determinado país por haber denunciado violaciones de los derechos humanos, mientras otras que no lo hacen permanecen, son numerosas y han llevado a serias discusiones entre las propias ONG. En muchos casos, se ha impuesto una cierta complementariedad entre las diversas organizaciones que ha resultado beneficiosas para las poblaciones en peligro. Pero en este terreno las discrepancias teóricas y prácticas entre las ONG subsisten.

7. Algunas iniciativas.

Algunas de las reflexiones anteriores y la necesaria mejora de la calidad (entendida en un sentido amplio) de la acción humanitaria han hecho que surjan diversas iniciativas que, en algunos casos, tratan de poner énfasis en el enfoque de derechos. La mayoría de estas iniciativas se lanzaron tras la evaluación de la respuesta humanitaria al genocidio de Ruanda realizada en 1996, que concluyó que las agencias humanitarias habían proporcionado «unos niveles pobres e inaceptables de servicio y cuidados» a las víctimas y que nunca se han responsabilizado ni han respondido por ello.

Así, el proyecto Esfera puesto en marcha en 1997 profundiza en dos aspectos complementarios: la Carta Humanitaria que recoge el marco jurídico que regula la acción humanitaria y las Normas mínimas de respuesta que profundizan en los aspectos técnicos básicos de la asistencia[69]. El "enfoque basado en derechos", la piedra angular del planteamiento filosófico del Proyecto Esfera sobre la asistencia humanitaria, no se entiende tan bien como los aspectos más técnicos contenidos en el Manual de normas y, de hecho, estas normas siguen muy basadas en respuesta a necesidades y poco alineadas con el enfoque de derechos[70].

69 Ver http://www.sphereprojet.org donde está toda la información del proyecto en varios idiomas.
70 Para una información detallada de las diversas iniciativas ver www.iecah.org y también www.alnap.org

Tras la firma del Código de Conducta del Movimiento de Cruz Roja y Media Luna Roja y las ONG humanitarias en 1994 y como respuesta a la necesidad de un cierto mecanismo de regulación y control se pusieron en marcha diversas propuestas que fueron desde la creación de un "ombudsman humanitario" (defensor del pueblo….) hasta diversos mecanismos que ponen el acento en la rendición de cuentas y la responsabilidad. Claramente estos elementos guardan una relación estrecha con el enfoque de derechos. Tras muchos altibajos, estas propuestas cuajaron en el año 2003 en el Humanitarian Accountability Partnership Internacional (HAPI)[71] que como su nombre indica quiere centrarse en los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas,… y que agrupa a varias agencias humanitarias sobre la base del interés en la autorregulación. No obstante, ha ido ampliando su enfoque y muy recientemente han publicado documentos sobre Estándares en Rendición de Cuentas y calidad Humanitaria en línea similar a enfoques de otros organismos. Otras iniciativas han tratado de desarrollará aspectos específicos de este enfoque como la participación de los beneficiarios o la creación de capacidades locales.

8. Referencias al caso español

El enfoque de derechos se ha ido incorporando a la cooperación española desde el Plan Director 2005-2008 y más recientemente mediante la aprobación de la Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española.

71 http://hapinternational.org

El criterio vector de todas las actuaciones humanitarias de la Cooperación Española estará orientado hacia las víctimas de desastres de cualquier tipo con el objetivo de satisfacer sus necesidades básicas, restablecer sus derechos y garantizar su protección. Prevenir y aliviar el sufrimiento humano allá donde se produzca con una motivación de humanidad y con un criterio, al menos, de imparcialidad son las premisas fundamentales de toda acción humanitaria. La acción humanitaria española se basa en el respeto profundo de los principios y valores humanitarios acordados internacionalmente así como en el marco jurídico establecido al respecto.

La acción humanitaria española debe por tanto hacer compatibles un enfoque basado en las necesidades, con un enfoque basado en los derechos de las víctimas como seres humanos dignos.

Plan Director 2005-2008

Posteriormente, la Estrategia proclama:

"La acción humanitaria deberá realizarse con un enfoque basado en los derechos de las personas, no solo en la satisfacción de sus necesidades básicas.

En los conflictos armados, deberá velar por el estricto cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario y en especial de los derechos ligados a la protección de las poblaciones civiles.

Prestará especial atención a los derechos de aquellos colectivos más vulnerables que ven más afectados sus derechos en los desastres: las mujeres, las niñas y niños, la población anciana, las personas discapacitadas y/o dependientes, las minorías étnicas y/o religiosas, la población refugiada o desplazada, etc.

Para ser eficaz en la defensa de derechos, deberá estar informada sobre la evolución de la situación en países de riesgo de conflicto violento mediante mecanismos de seguimiento y «alerta temprana»

en materia de violación de derechos humanos que presenten datos desagregados según la distinta situación de cada uno de los colectivos calificados como "más vulnerables"[72].

Al mismo tiempo, la incorporación de España a la iniciativa de la Buena Donación Humanitaria en 2004 debe permitir un trabajo más orientado a derechos de nuestra acción humanitaria.

9. Algunos retos.

Numerosas variables que se han manifestado con fuerza en las últimas décadas han hecho que numerosas organizaciones humanitarias estén utilizando de modo muy limitado el enfoque basado en derechos, o hayan sido muy remisas a la hora de incorporar esta dimensión de derechos y sigan instaladas en un clásico enfoque de necesidades. Las citamos brevemente:

- Creciente complejidad de los contextos de actuación. Las llamadas "emergencias complejas" plantean nuevos retos de trabajo a las organizaciones humanitarias y algunas han optado por una especie de "minimalismo" humanitario ante los riesgos de confusión en estos escenarios. Problemas de politización de la ayuda, perdida de neutralidad y manipulación.
- Estados frágiles o fallidos. ¿Ante quien son exigibles los derechos en estos casos? ¿Cómo trabajar en los casos de colapso de los servicios básicos de un Estado? ¿Cómo plantear las relaciones con otros actores no estatales?
- Uso creciente de lo humanitario por parte de los Estados dentro de su acción exterior. Riesgos de vinculación con agendas políticas. Riesgos de cooptación por actores políticos si se incorpora el enfoque de derechos.
- Dificultades para incorporar de modo coherente acciones de

72 *Documento de Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria de la Cooperación Española.* Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE – SECI). Octubre 2007.

incidencia, testimonio, incluso denuncia –que muchas veces implicaría un enfoque comprometido con los derechos – con la dimensión asistencial.

- En la misma línea, dificultades para abordar las tareas de protección, sobre todo en el caso de organizaciones sin mandato internacional.

Pero para enfrentar estos retos y dificultades también se han emprendido actuaciones que tratan de incorporar estos enfoques en todo el ciclo de acción, en el propio ciclo de los proyectos y, en general, en todo el trabajo de las organizaciones:

- Uso de instrumentos participativos de trabajo desde el diagnóstico. Mayor vinculación con los beneficiarios y beneficiarias y sus expectativas. Derecho a participar como derecho fundamental de los afectados por desastres. Trascender el concepto de "víctima".
- Mayor participación de entidades locales entendidas no sólo como contrapartes sino como protagonistas.
- Utilización de instrumentos que no solo midan necesidades sino que valoren cumplimiento de derechos, mapas de derechos, identificación de portadores de obligaciones, análisis de capacidades y vulnerabilidades, …
- Atención a colectivos con derechos específicos regulados internacionalmente: niñas, niños y mujeres, entendidos no solo como vulnerables sino como titulares de derechos y capacidades.
- Utilización de mecanismos de rendición de cuentas ante las poblaciones con las que se trabaja. Rendición de cuentas ante otros actores.
- Atención a las raíces profundas de las crisis y a las que generan incumplimiento de derechos. En unos casos eso deberá suponer trabajar en la vinculación con la rehabilitación y el desarrollo, la

construcción de la paz, etc. En otros, la mejora de la coordinación con otros actores, tales como organizaciones de derechos humanos. Mayor complementariedad y Alianzas.

- Mayor énfasis en la prevención y en la reducción de los riesgos ante desastres en países con pautas recurrentes de ellos. Sin sustituir la responsabilidad primaria del Estado pero trabajando con las comunidades para esa exigencia del cumplimiento de derechos.

La incorporación del enfoque basado en derechos de modo comprometido en el trabajo humanitario plantea estos retos y no es aplicable mecánicamente. Supone un esfuerzo de creatividad, de adaptación a los diversos contextos y realidades y puede suponer un cambio en la concepción tradicional de muchas organizaciones. Pero es necesario abordarlo para superar las limitaciones del mero asistencialismo y como modo de ir avanzando en los que desde hace décadas se predica y no se cumple: la igualdad de todos los seres humanos en derechos.

Políticas Públicas para el Desarrollo Humano

ROB VOS, MARCO V. SÁNCHEZ Y ENRIQUE GANUZA[73]

1. Introducción

La pobreza en América Latina y el Caribe tiende a ser menor que en la mayoría de las otras regiones del mundo en vías de desarrollo. La región también está mejor posicionada en términos de sus logros educacionales y en salud, y sus indicadores sociales revelan que se ha logrado un progreso sustancial en términos del desarrollo humano en décadas recientes. Sin embargo, en varios sentidos este progreso también ha sido relativamente más lento que el registrado en otras partes del mundo en vías de desarrollo. En cuanto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), acordados por todos los países del mundo en el marco de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas del año 2000, se necesitarán esfuerzos adicionales para lograr las metas establecidas para el 2015. Por ejemplo, con respecto al acceso a la educación primaria y la reducción de la mortalidad en la niñez (es decir, de niños menores de cinco años), los países de América Latina y el Caribe sí han mostrado un progreso similar al de aquellos países del Este Asiático que han experimentado un rápido crecimiento económico. En cambio, en lo referente a la reducción de la pobreza

73 Rob Vos es director de la División de Políticas y Análisis de Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (ONU/DAES) en Nueva York, y se desempeña como profesor afiliado de Finanzas y Desarrollo en el Instituto de Estudios Sociales en La Haya.

Marco V. Sánchez es oficial de Asuntos Económicos de la División de Políticas y Análisis de Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (ONU/DAES) en Nueva York, y durante las etapas iniciales del proyecto que culminó con esta publicación, estuvo asociado con la Sede Subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en la Ciudad de México.

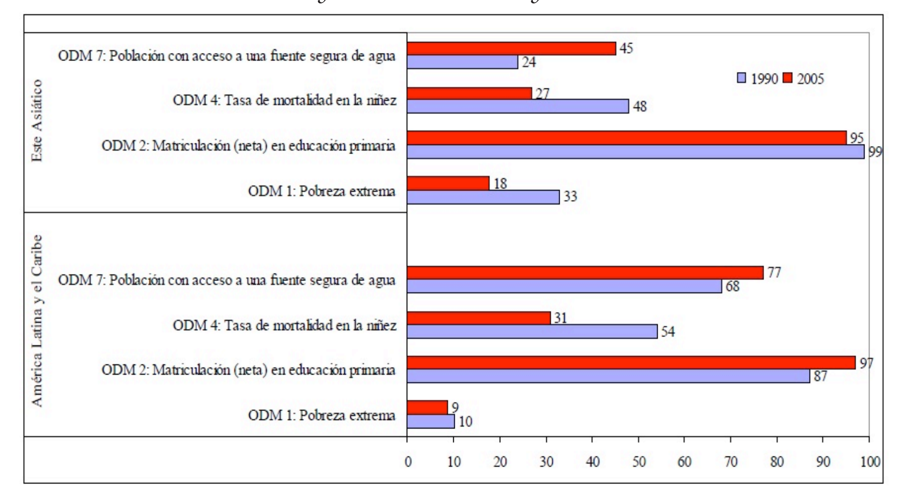
Enrique Ganuza es representante residente de las Naciones Unidas en Santiago de Chile y durante las etapas iniciales del proyecto que culminó con esta publicación, fue el economista jefe para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

extrema, el progreso de la región ha sido mucho más lento desde 1990, y se ha caracterizado por una letárgica disminución en la proporción de la población que vive con menos de un dólar diario (ver Gráfico 1.1). En contraste, el rápido y sostenido crecimiento económico en muchos países del Este Asiático ha contribuido a una disminución sustancial de la pobreza en esa parte del mundo. El progreso promedio en la expansión de la población con acceso al agua potable y al saneamiento básico también ha sido relativamente lento en América Latina y el Caribe.

El crecimiento del ingreso per cápita en la región únicamente alcanzó un 1,8% anual entre 1990 y 2008, muy por debajo de los avances promedio en el bienestar que se vivieron en las décadas de 1960 y 1970, y también por debajo de los logros mostrados en otras partes del mundo en vías de desarrollo. Asimismo, el crecimiento económico en la región tiende a mostrar una volatilidad mucho mayor que en otras partes (Naciones Unidas 2008). La fortaleza de la economía mundial y los precios favorables en el mercado mundial de materias primas desde 2003 han ayudado a impulsar un crecimiento más sólido en la región, pero esto no ha sido suficiente para superar el descontento que se originó a partir de los resultados de las drásticas medidas de reforma económica introducidas por la mayoría de los países de la región desde fines de la década de 1980. La profunda liberalización comercial, de los flujos de capital, del sector financiero y de los mercados de bienes y servicios en los países de la región, entre otras, fue la máxima expresión del Consenso de Washington, pero no un medio para lograr un crecimiento económico sostenido. Más aun, la volatilidad de los flujos de capital y de los mercados mundiales de materias primas tuvieron una influencia más marcada sobre los ciclos económicos más abruptos en los países de la región, mientras la apertura económica parece no haber ayudado a reducir la pobreza y la generalizada desigualdad en la distribución de los ingresos, tal como lo han indicado estudios anteriores a esta publicación (ver Vos et al. 2002, 2006). En estos estudios anteriores se ha enfatizado que el insuficiente desarrollo humano, manifestado en las restricciones que enfrenta la oferta de trabajadores calificados, entre otras cosas, es un elemento que explica la limitada capacidad de los países de la región para aprovechar mejor las potenciales ventajas de abrir las fronteras al comercio y a la inversión internacional. Tales

estudios, asimismo, concluyen que la desigualdad del ingreso existente sería un obstáculo para que el crecimiento económico pueda permear a los pobres, limitando por esa vía los recursos de los que disponen los pobres para invertir en educación y salud.

Gráfico 1.1 Progreso hacia el cumplimiento de algunas metas de los ODM en el Este Asiático y América Latina y el Caribe, 1990-2005[74]



Fuente: Naciones Unidas (2007).

La agenda de los ODM, que se adoptó bajo el auspicio de la Declaración del Milenio, debería proporcionar el ímpetu requerido para revitalizar los esfuerzos orientados a la inversión en desarrollo humano, tema este último de poca consideración en la agenda del Consenso de Washington. El marco de los ODM constituye por sobre todo una herramienta de apoyo para que la agenda de políticas públicas establezca como prioridad el reducir la pobreza, mejorar la educación primaria, disminuir la mortalidad materna y en la niñez, apostar por la igualdad de género y velar para que el medioambiente sea sostenible.

74 Todos los indicadores están expresados en porcentaje, excepto el perteneciente al ODM 4, que define la mortalidad de niños menores de 5 años por cada 1.000 nacidos vivos.

Como tal, no identifica el conjunto de políticas específicas que deberían adoptarse para lograr las metas fijadas para el año 2015. Estas políticas deben definirse en el seno de cada país e incorporarse en estrategias nacionales de desarrollo más amplias. De ahí que para evaluar las diferentes dimensiones de las estrategias y políticas de desarrollo orientadas a lograr los ODM, por lo menos tres preguntas cruciales deben ser respondidas. En primer lugar, ¿cuál es la trayectoria que seguiría el país si mantiene sus políticas e inversiones actuales, y qué posibilidades existen de lograr las metas (o un subconjunto de ellas) en esas circunstancias? Si las proyecciones basadas en una continuación de las políticas vigentes sugieren que en el año 2015 habría una distancia importante entre los resultados alcanzados y las metas pactadas en el marco de los ODM, surge entonces la segunda pregunta: ¿qué cambios en la estrategia de desarrollo, las instituciones, las políticas y las inversiones pueden ser necesarios para lograr las metas? Para contestar esta segunda pregunta se requiere un análisis de los vínculos entre la selección de las políticas y los resultados económicos, tema central de la economía del desarrollo. Relacionado con lo anterior, surge una tercera pregunta: ¿cuáles serían los costos asociados a las diferentes estrategias, políticas e inversiones, incluyendo las repercusiones para el ajuste macroeconómico de recurrir a diferentes opciones de financiamiento? Buscando respuestas a las preguntas planteadas, el presente estudio analiza la viabilidad de lograr un grupo de metas en el plazo fijado en 18 países de América Latina y el Caribe, cubriendo prácticamente toda la población y el PIB de la región.[75]

Debido a una variedad de razones, dentro de las cuales destaca la insuficiencia de datos, el estudio no cubre todos los ODM y las metas específicas relacionadas. Considera de manera explícita los siguientes objetivos y metas específicas que los países tratarán de lograr para el año 2015:

- ODM 1 – Erradicar la pobreza extrema y el hambre: reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar diario.

75 El análisis también incluyó Venezuela, pero el estudio no se pudo completar a tiempo para incluirlo en esta publicación. Los 18 países incluidos son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, la República Dominicana y Uruguay.

- ODM 2 – Lograr la enseñanza primaria universal: asegurar que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.
- ODM 3 – Promover la igualdad de género: eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferentemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para el año 2015.
- ODM 4 – Reducir la mortalidad en la niñez: disminuir, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de cinco años en dos terceras partes.
- ODM 5 – Mejorar la salud materna: reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes.
- ODM 7 – Garantizar la sostenibilidad del medioambiente: reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.

1.2 Marco analítico

El proceso de seleccionar las mejores políticas de intervención y estimar sus costos no es una tarea sencilla, principalmente si existen costos alternativos y sinergias entre los ODM, así como también efectos en la economía en su conjunto que deben tomarse en cuenta. Invertir en la nutrición y la salud de los niños (ODM 1 y 4) posiblemente tendrá como resultado un mejor rendimiento en la escuela (ODM 2). Este es un ejemplo de las sinergias que pueden existir. Los gobiernos que cuentan con recursos limitados y aspiran a priorizar el gasto en servicios de educación y salud, pueden encontrarse con insuficientes recursos fiscales adicionales para cubrir los costos del mantenimiento de la infraestructura física general y de las nuevas inversiones en ella. Como resultado de ello, puede darse una mejoría en los resultados de educación y salud (ODM 2, 4 y 5), pero a costa de un menor crecimiento de la producción y una menor reducción de la pobreza medida en términos de ingresos (ODM 1). Una deficiente manutención de los caminos y de la infraestructura de transporte también puede

limitar la accesibilidad a las escuelas y los centros de salud, limitando así la efectividad del gasto público en esas áreas. Estos son ejemplos de los posibles dilemas y disyuntivas que pueden surgir en la definición de las políticas de gasto público y los resultados que estas podrían tener para alcanzar las diversas metas. Si para lograr las metas en educación y salud se requiere contratar un número importante de nuevos docentes y médicos, es posible que el salario que devengan ese tipo de trabajadores, y por tanto el costo de la política de intervención, suban, ya que ese tipo de calificaciones de la mano de obra no se oferta de manera ilimitada. Un aumento de los impuestos para financiar el gasto adicional requerido en educación, salud y saneamiento básico, puede afectar el ingreso disponible de los pobres e, indirectamente, el cumplimiento de los ODM. Alternativamente, si el financiamiento más bien involucra más ayuda o endeudamiento del exterior, puede producirse una apreciación del tipo de cambio real, con efectos en la producción y en el empleo de los sectores exportadores. Estos son ejemplos de posibles efectos de equilibrio general no deseados para la economía en su conjunto. Al mismo tiempo, por supuesto, los países con una fuerza de trabajo más educada y saludable probablemente podrán mantener un crecimiento de la producción más sólido en el que se pueda amparar un mayor bienestar en el largo plazo. En este sentido, también puede generarse una disyuntiva en el tiempo: el crecimiento económico actual podría verse afectado en la medida que se invierta más en el capital humano de la población más joven con el propósito de obtener ganancias futuras en términos del bienestar. Sería ideal que los encargados de diseñar las políticas tuvieran acceso a una herramienta vinculada al análisis de los ODM que les permitiera identificar los determinantes y los costos de lograr los ODM, incorporando todas las sinergias, la evaluación de los posibles dilemas y disyuntivas, los vínculos de insumo-producto y los efectos en la economía en su conjunto. Se trataría de una herramienta transparente, fácil de usar y adaptable, compatible con los procesos de planificación del gasto en los ministerios relevantes, que se pueda aplicar incluso en un contexto con severas limitaciones de datos, y que sea capaz de simular el impacto de las políticas en escenarios específicos de países.

Desafortunadamente, hoy en día no se cuenta con una herramienta de esa naturaleza. En la práctica, los encargados de diseñar

las políticas, los académicos y las organizaciones internacionales han usado una variedad de enfoques para estimar los efectos y costos potenciales de las intervenciones de políticas para lograr los ODM, incluyendo las evaluaciones de necesidades (needs assessments, en inglés) y otros enfoques sectoriales y de tipo macro que abarcan desde estimaciones relativamente simples de la elasticidad de la pobreza con respecto al crecimiento hasta los modelos de equilibrio general multisectoriales más complejos.

Evaluaciones de necesidades y otros enfoques sectoriales

Las evaluaciones de necesidades representan un enfoque que se ha aplicado en una creciente cantidad de países. Muchas de estas evaluaciones han sido apoyadas por el trabajo desarrollado en el marco del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas (United Nations Millennium Project 2005). El enfoque de este proyecto trata de identificar qué intervenciones se necesitan en un contexto específico y estima las necesidades de recursos financieros, infraestructura y personal entrenado. Habiéndose realizado esta identificación, el análisis consiste en estimar la magnitud en que se debe aumentar el gasto público para lograr los ODM. Cuando se pone en el marco más amplio del presupuesto del sector público de una nación, ese tipo de análisis también puede servir para identificar las brechas financieras. Como tal, puede proporcionar insumos para negociar con los donantes e instituciones financieras multilaterales para asegurar una adecuada movilización de recursos. En esencia, el enfoque no hace más que lo mínimo que se esperaría que hagan los gobiernos cuando tratan de equiparar los presupuestos con los planes orientados a mejorar el desempeño en educación, salud o agua y saneamiento. Sin embargo, en la práctica muchos países en vías de desarrollo muestran una débil capacidad para generar presupuestos orientados a resultados específicos, tal como lo indican las evaluaciones críticas de los documentos sobre las estrategias para reducir la pobreza (ver ODI 2003). Las evaluaciones de necesidades han ayudado a mitigar este tipo de carencia en muchos casos. Desde una perspectiva analítica, el enfoque de las evaluaciones de necesidades se puede comparar mejor con los estudios de costo-

efectividad para los sectores sociales. Estos estudios buscan evaluar con una mayor precisión cuantitativa cuáles son los determinantes del acceso a educación, salud y otros y/o sus resultados. Una versión del modelo de capital humano derivado de la teoría económica, por lo general proporciona la base microeconométrica de esos estudios (ver Glewwe 2002). Usando bases de datos micro y sectoriales, el análisis busca cuantificar el impacto relativo de cada determinante sobre el resultado esperado; por ejemplo, evaluar en cuánto deberían aumentar los subsidios escolares o la oferta de docentes debidamente entrenados para lograr un 1% de aumento en la matrícula escolar. Con el uso de la información sobre los costos unitarios se puede obtener una idea de las intervenciones más efectivas en términos de costos. Si bien el enfoque es similar, en la práctica las evaluaciones de necesidades se enfocan totalmente en los efectos por el lado de la oferta; por ejemplo, en la necesidad de aumentar la infraestructura escolar, el número de docentes y textos de estudio y otros. Así, se dejan de lado las consideraciones por el lado de la demanda, tales como el ingreso de los hogares, el nivel de educación de los padres, la salud de los niños y otras características socioeconómicas de los hogares y los individuos). De manera más coherente con el enfoque de capital humano, la consideración de los factores de la demanda está más destacada en los análisis de costo efectividad, aunque los estudios con especificaciones completas consideran tanto los determinantes del lado de la oferta como aquellos que están presentes por el lado de la demanda.

Otras limitaciones que se presentan con las evaluaciones de necesidades, tal como se aplican en la práctica, incluyen la falta de consideración de los efectos de las sinergias, la existencia de posibles efectos no lineales en la efectividad de las políticas de intervención, y las repercusiones macroeconómicas y los dilemas de política asociados con ellas de las que se hizo referencia con anterioridad. Más aún, las evaluaciones de necesidades tampoco consideran el impacto del aumento del gasto público en educación, salud, agua y saneamiento sobre la pobreza medida en términos de ingresos.

Enfoques macro

En la pobreza medida en términos de ingresos se centra el llamado “enfoque de la elasticidad pobreza-crecimiento”. En su forma más rudimentaria, este enfoque se elabora sobre la base de una extensión del modelo de crecimiento de Harrod-Domar, y busca calcular las inversiones necesarias para lograr una meta específica en la tasa de crecimiento (Ver Devarajan et al.2002; Kakwani y Sun 2006). Para estimar los costos asociados con el logro de la meta de reducir la pobreza extrema a la mitad, se suman los valores de parámetros asumidos o estimados para la elasticidad pobreza-crecimiento del país, que mide cuánto disminuye la pobreza por cada punto porcentual de crecimiento del producto per cápita, así como para la razón capital-producto incremental (ICOR, en inglés), que es una medida de la productividad de la inversión en su sentido más amplio. Sobre la base de lo anterior, el enfoque se puede usar para calcular cuánta inversión se necesitaría para que un país reduzca la pobreza para el año 2015. Además, este enfoque se puede combinar con uno más amplio, de tipo macroeconómico, como el que se implementa actualmente en varios países asiáticos (Seth y Kathiwada 2007), una vez que se le ha asignado un rol a las inversiones requeridas en educación y salud, al ahorro nacional y a las fuentes de financiamiento domésticas y externas. Aunque este enfoque incorpora un vínculo a la pobreza medida en términos de ingresos y un vínculo a las variables macroeconómicas, también tiene debilidades importantes. En particular, resulta poco realista suponer que la elasticidad pobreza-crecimiento y la razón capital producto incremental pueden permanecer constantes en un período prolongado de tiempo. De acuerdo con su propia definición, la elasticidad pobreza-crecimiento cambiará a medida que el ingreso medio sube o la incidencia de la pobreza se reduce.[76] Asimismo, una estrategia de inversión pública orientada al cumplimiento de los ODM puede afectar la distribución del ingreso, lo que, a su vez, puede incidir en la elasticidad pobreza-crecimiento. El enfoque macroeconómico, tal

76 La elasticidad se define como $\varepsilon p = (aP/ay) \cdot (y/P)$, donde P representa la incidencia de la pobreza y la variable y denota el ingreso promedio per cápita. En consecuencia, a un mayor ingreso promedio per cápita o una menor incidencia de la pobreza, mayor será la elasticidad y se necesitará un menor crecimiento económico para reducir la pobreza.

como se aplica, supone que el precio de los desembolsos de la inversión pública requerida permanece constante. Este supuesto, aunado a una razón capital-producto incremental constante y las características de un modelado prácticamente de tipo keynesiano con exceso de capacidad por el lado de la de oferta, pueden llevar a proyecciones optimistas sobre el crecimiento y la reducción de la pobreza.

Agénor et al. (2005) combinan un modelo macro con un módulo para los ODM en un marco analítico cuya aplicación requiere relativamente pocos datos, pero que utiliza parámetros estimados en forma econométrica. Por otra parte, el modelo macro es altamente agregado: tiene un solo sector de producción y no incluye insumos intermedios, el mercado de factores o la remuneración de los factores (rentas). Debido a esto, su capacidad se vuelve limitada para analizar aspectos clave de una estrategia asociada con los ODM, tales como las consecuencias directas sobre el tipo de cambio y el mercado de trabajo, que difieren si los programas de gobierno enfatizan, por ejemplo, la educación o la infraestructura. Además, el alto grado de agregación del gobierno y del mercado laboral lo hace menos informativo para el análisis fiscal. Debido a los vínculos entre el crecimiento, la entrega del servicio, y el logro y financiamiento de los ODM descritos con anterioridad, se requiere un marco analítico más sofisticado y coherente. El análisis debe considerar los factores macroeconómicos y los dilemas de política relacionados con el logro de cada uno de los objetivos. Por ejemplo, un aumento de la ayuda externa (préstamos o donaciones, aunque estas últimas son menos comunes en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe) puede ocasionar efectos de la "enfermedad holandesa"; es decir, resultar en una apreciación del tipo de cambio real que se traduzca en una erosión estructural de la capacidad de producir bienes transables (para exportación o para el mercado doméstico) –que es una capacidad que puede ser necesaria en el futuro. Si, por otra parte, la estrategia encaminada hacia el cumplimiento de los ODM se financia mediante un aumento de los impuestos o un mayor endeudamiento doméstico, es probable que al mismo tiempo repercuta de manera perniciosa en el crecimiento, la inversión y el consumo del sector privado. Esto, a su vez, puede contrarrestar algunas de las mejoras que se estarían buscando por medio de la estrategia de los ODM. A manera de ejemplo, puede

significar un menor progreso en términos de reducción de la pobreza y, debido a los efectos sobre el ingreso de los hogares y el consumo, puede también obstaculizar en el logro de los otros ODM. Un aspecto relacionado de crucial importancia es la velocidad a la que deben expandirse los grandes programas. Una expansión inicial acelerada puede elevar los costos más rápidamente y podría resultar más onerosa en términos del valor presente real. Por otra parte, dado los rezagos en el tiempo, especialmente en la educación, una expansión muy lenta de la inversión puede hacer que sea imposible lograr los ODM para el año 2015.

Las limitaciones acotadas no significan que los enfoques a los que se ha hecho referencia no tengan sentido o utilidad. Cualquier estudio basado en un modelado está limitado por sus supuestos y el realismo de los mismos. Pero este tipo de estudios pueden ser muy útiles en contextos para los cuales existen severas limitaciones de datos y que, por consiguiente, justifican como segunda mejor opción la aplicación de enfoques analíticos relativamente simples.

Un enfoque macro-micro integrado

En la presente publicación se adopta un enfoque más ambicioso. El análisis se basa en un enfoque de modelado de la economía en su conjunto, que toma en cuenta tanto los determinantes microeconómicos de satisfacción de necesidades en educación, salud, agua potable y saneamiento básico, así como las disyuntivas y los dilemas de política macroeconómica asociados con las opciones de financiamiento del gasto público orientado a satisfacer esas necesidades. El análisis, además, considera las sinergias entre las metas de educación, salud, acceso al agua potable y al saneamiento básico y reducción de la pobreza, a medida que estas se van cumpliendo. Como se explica en detalle en los capítulos 2 y 3, en todos los estudios de país de esta publicación se utilizó un marco que integra tres conjuntos de metodologías.

En primer lugar, los análisis microeconómicos y sectoriales de los determinantes de los resultados asociados con las metas de los ODM 2, 4, 5 y 7 se realizaron sobre la base de los estudios de costo-efectividad y

las evaluaciones de necesidades que se mencionaron con anterioridad. Se estimaron modelos de capital humano para identificar la influencia tanto de factores de oferta como de demanda sobre los resultados en educación, salud y agua potable, y saneamiento. Con respecto al ODM 2, la demanda de los servicios de educación, en la enseñanza primaria y en otros niveles, está en función del comportamiento de los estudiantes (matrícula, repetición y graduación). A su vez, el comportamiento de los estudiantes depende de la calidad de la educación (identificada por variables tales como la disponibilidad de aulas y el número de estudiantes por docente), los incentivos económicos (la prima salarial esperada por la educación), la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años (un indicador aproximado de la salud de la población estudiantil potencial), el consumo per cápita de los hogares (un indicador aproximado de la capacidad de financiar la educación y de los costos de oportunidad) y el nivel de infraestructura pública (un indicador aproximado de la distancia efectiva a los centros de enseñanza). En cuanto a los ODM 4 y 5, la mortalidad en la niñez y la mortalidad materna se consideran dependientes de la disponibilidad de servicios públicos y privados de salud, el consumo per cápita de los hogares, el nivel de infraestructura pública (un indicador aproximado de la distancia efectiva a los centros de salud y los hospitales) y la cobertura de servicios de agua potable y saneamiento. El acceso al agua potable y al saneamiento, por su parte, está modelado en función del consumo per cápita de los hogares, la provisión de cada uno de esos servicios de parte de proveedores públicos o privados y el nivel de infraestructura pública. Las especificidades de los países se consideran en los estudios de país por medio de variables explicativas y de control.

En segundo lugar, los hallazgos del análisis de los determinantes de los resultados asociados con los ODM retroalimentan un marco analítico de la economía en su conjunto, recientemente desarrollado en el Banco Mundial para apoyar a los países en el abordaje del tema de los requisitos y las consecuencias de aumentar los recursos para lograr los ODM. El marco se denomina MAMS (del francés y el inglés, Maquette for MDG Simulation) y fue originalmente presentado en Löfgren (2004). Dicho marco se ha extendido y aplicado en el contexto del presente estudio, que abarca 18 países de América Latina y el Caribe. El capítulo 3 proporciona una descripción detallada de la versión del

MAMS que se aplicó en esos 18 países. El MAMS se construyó a partir de un modelo de equilibrio general computable (EGC) relativamente estándar, con características dinámico-recursivas, pero incorpora un módulo especial que especifica los principales determinantes del logro de diversas metas de los ODM y el impacto directo del gasto público en infraestructura y servicios relacionados con los ODM. Se trata de un enfoque mediante el cual los analistas y los encargados de diseñar las políticas pueden realizar experimentos de política, incluyendo escenarios de financiamiento alternativo que consideren las consecuencias para toda la economía de aumentar el gasto público para lograr los ODM. En tercer lugar, el logro de la meta de reducir la pobreza medida en términos de ingresos, en el contexto de este enfoque macro-micro integrado, está en función de todos los efectos de equilibrio general que surgen de los ajustes dinámicos en la producción, el empleo, los salarios y otros precios relativos, así como también de los cambios en la calidad del capital humano que resulten de los gastos relacionados con los ODM. Los efectos en la pobreza se pueden estimar sobre la base de los resultados de ingreso y consumo per cápita de diferentes grupos de hogares. Sin embargo, los modelos de EGC, por lo general especifican un número limitado de hogares representativos; es decir, proporcionan información limitada con respecto a la distribución del ingreso, lo cual dificulta hacer planteamientos robustos en relación a la pobreza. Debido a esta limitación, el análisis de EGC se suplementa con un método de microsimulaciones, que toma los resultados del mercado laboral (desempleo, estructura del empleo, remuneraciones relativas y composición de las calificaciones) del modelo de EGC para distintos tipos de trabajadores y se los aplica a un conjunto de datos micro (por ejemplo, una encuesta de hogares) a fin de obtener el detalle requerido sobre la distribución del ingreso para el análisis de la pobreza. Este enfoque, inspirado en la tradición reciente de combinar instrumentos de modelado de la economía en su conjunto con datos micro de la distribución del ingreso completa, se explica en el capítulo 2.[77]

77 Ver Bourguignon et al. (2002), Ganuza et al. (2002) y Vos et al. (2006) para una discusión en torno a los métodos paramétricos y no paramétricos de microsimulaciones y su aplicación conjunta con un modelo de EGC. El Apéndice

A2.1 del capítulo 2 describe el método no paramétrico de microsimulaciones que se aplicó en los 18 estudios de país de América Latina y el Caribe.

1.3 Principales hallazgos

El enfoque macro-micro integrado que se describió, permite evaluar lo que se requeriría para lograr los ODM (o metas del milenio), incluyendo el tipo de acciones que se deben ejecutar a nivel sectorial, estimaciones realistas de los costos macroeconómicos y consideraciones sobre cómo afrontar las repercusiones macroeconómicas alternativas asociadas con las diversas estrategias de financiamiento. A los diseñadores de política, en particular, el enfoque les ofrece una herramienta más apropiada para orientarse con respecto a si el país va "bien encaminado" hacia el cumplimiento de las metas del milenio o no. Los estudios existentes, por lo general hacen esto último sobre la base de las tendencias observadas pasadas y una proyección de esas tendencias en forma lineal. Sin embargo, el pasado no necesariamente es un buen predictor del futuro, y realmente lo importante sería establecer qué recursos y mecanismos se están utilizando para apoyar el logro de los ODM y tomar en consideración que la efectividad marginal del gasto social relacionado con los ODM puede ser decreciente. En el modelo MAMS, esta situación se representa por medio de un escenario base que supone la continuidad de las políticas vigentes dado una serie de circunstancias de tipo exógeno –en inglés, a este tipo de escenarios por lo general se les denomina "business as usual". En este marco analítico, se dice que un país "está mal encaminado" hacia el cumplimiento de las metas cuando no las alcanza en el año 2015 según las condiciones del escenario base. Este último sirve de punto de referencia para determinar la efectividad de políticas adicionales o alternativas. Así, en "escenarios de cumplimiento de los ODM", el gasto público puede ser aumentado hasta el nivel requerido para alcanzar las metas establecidas para los ODM 2, 4, 5 y 7, y se pueden evaluar las consecuencias para la economía en su conjunto una vez que los resultados se comparan con los resultados del escenario base.

Sobre la base del marco analítico descrito, los estudios de país de esta publicación presentados en los capítulos 4 al 21 y el análisis comparativo del capítulo 2, demuestran que lograr los ODM es posible para la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Sin embargo, se necesitarán esfuerzos adicionales. Los análisis de

países también muestran que en la mayoría de los casos el costo de gasto público adicional es de un nivel bajo a moderado en términos macroeconómicos. Aun así, se deben evaluar cuidadosamente los mecanismos de financiamiento alternativo para cubrir esos costos, ya que tienden a generar otros costos macroeconómicos. Estos hallazgos se pueden detallar en cuatro puntos.

En primer lugar, la meta de reducción de la pobreza es alcanzable aun sin un viraje en las políticas en seis países de la región, incluyendo los más poblados como son México y Brasil.

Este resultado se obtiene bajo las condiciones supuestas del escenario base, en el que se mantiene un buen desempeño económico a partir de alrededor del año 2003. Sin embargo, para 12 de los 18 países, el crecimiento de la producción y el empleo en el escenario base es insuficiente para lograr la meta del ODM 1. Las metas de mejorar el acceso de la población al agua potable y al saneamiento básico (ODM 7) se alcanzarían de manera más uniforme con una continuación de los esfuerzos existentes en la mayoría de los países de la región. La región también está progresando bien en cuanto a mejorar la matrícula en la educación primaria, pero poder mantener a todos los niños asistiendo a la enseñanza primaria hasta su graduación se presenta como el gran desafío en casi todos los países de la región, con la excepción de Cuba y posiblemente Chile, Costa Rica y México. Todos los países también muestran avances significativos en términos de reducir la mortalidad en la niñez, pero se necesitarán aún mayores esfuerzos en la mayoría de las naciones para poder reducir ese flagelo en dos tercios para el año 2015. Solo Chile y Cuba parecen estar "bien encaminados" con respecto a esa meta. Las estimaciones de mortalidad materna están sujetas a errores de medición, pero la mejor evidencia disponible para la región sugiere que ha habido muy poco progreso y, nuevamente, solo Chile y Cuba parecen estar "bien encaminados" hacia la meta en cuestión.

En segundo lugar, como parte de los hallazgos, se constata que se requieren esfuerzos adicionales para lograr las metas de los ODM en educación, salud y agua potable y saneamiento.

A partir de los estudios de país se estima que el gasto público adicional requerido para aumentar los servicios vinculados a los ODM se ubican entre el 1% y 1,5% del PIB anual en los casos de Perú, Costa Rica,

Ecuador y Jamaica. El porcentaje aumenta a un rango del 4-6% del PIB en México, Nicaragua, Honduras y Guatemala. Solo Chile y Cuba, los países que podrían lograr las metas bajo las condiciones del escenario base, no necesitan incurrir en costos adicionales. Sin embargo, para la mayoría de los países, el gasto público adicional requerido sería menos del 3% del PIB, que se podría considerar moderado en términos macroeconómicos, a pesar de que supone aumentos sustanciales (en algunos casos una duplicación) con respecto a los niveles del año base.

El gasto público adicional requerido debería gastarse con efectividad para mejorar la disponibilidad y calidad de los servicios educacionales, los sistemas de entrega de servicios de salud y la provisión de saneamiento básico. Las implicaciones de esta medida para las políticas sectoriales variarán de país en país en la práctica, dependiendo de las condiciones iniciales y los contextos institucionales. Sin embargo, por lo general se requerirá enfocarse en mejorar los insumos en las escuelas y la calidad de los docentes, así como también en aumentar el acceso a los servicios de salud y la cobertura de los programas de vacunación y de saneamiento básico.

Más aún, se ha detectado que mientras mejor sea la infraestructura física general (como caminos y la provisión de energía), más adecuados serán la accesibilidad y el funcionamiento de los servicios de salud y educación, aligerándose de manera indirecta el logro de las metas sociales. Sin embargo, lograr los ODM no es solo cuestión de expandir el gasto social en estas direcciones. Los estudios de país muestran que una mejora en las condiciones socioeconómicas de los hogares tiene resultados importantes: por una parte, los logros educacionales son más notables y esto, a su vez, contribuye a mejorar los resultados en salud y viceversa; y, por otra parte, el efecto en el ingreso mismo permite ampliar el acceso a los servicios de salud y a la educación. Esto último implica que una reducción de la pobreza medida en términos de ingresos también debería contribuir a acelerar el cumplimiento de las demás metas. Lo anterior está relacionado con el tercer hallazgo: una estrategia de gasto público que busca lograr las metas asociadas con los ODM 2, 4, 5 y 7 no se traduce necesariamente en el cumplimiento de la meta de reducción de la pobreza. El modelado desarrollado para los países no consideró intervenciones específicas para reducir la pobreza,

sino más bien supuso que los resultados de pobreza se derivaban de los cambios en el empleo y el ingreso generados en la economía bajo las condiciones de los escenarios base y de cumplimiento de los ODM. El impulso que recibe la demanda agregada por medio del aumento simulado en el gasto público requerido en educación, salud, agua potable e infraestructura de saneamiento básico, en la mayoría de los casos no induce efectos suficientemente fuertes en términos de una mayor generación de empleo y una mejoría en la distribución del ingreso como para progresar de manera adecuada hacia el cumplimiento de la meta de reducción de la pobreza. En la mayoría de los casos estudiados, un crecimiento promedio anual del PIB, considerado de moderado a alto, bajo las condiciones de los escenarios base y de cumplimiento de los ODM, tiene un efecto favorable pero modesto en el empleo. De hecho, en solo cuatro países (Brasil, Guatemala, Honduras y Nicaragua), la estrategia orientada al logro de los ODM resulta en una disminución notable de la pobreza con respecto a lo registrado en el escenario base.

La marcada desigualdad en la distribución de los ingresos sigue siendo un obstáculo para que un mayor crecimiento agregado pueda permear a los pobres de América Latina y el Caribe.

Como se podría esperar, los estudios de país muestran que la estrategia hacia el logro de los ODM, por lo general, conlleva una reducción de la oferta de trabajadores no calificados, a medida que más niños y niñas completan la educación primaria y una mayor cantidad de ellos tiende a continuar su educación a nivel secundario. La oferta de trabajadores calificados aumentará en el transcurso del tiempo. Asimismo, la demanda de trabajadores mejor educados tenderá a crecer con la expansión de servicios sociales que son intensivos en el uso de mano de obra calificada. En muchos de los estudios de país, se encuentra que el efecto neto redundaría en un cambio en el salario real a favor de los trabajadores no calificados pero, en general, el impacto en la desigualdad del ingreso de los hogares es relativamente débil, por lo menos en el lapso de tiempo hasta 2015.

En consecuencia, sin intervenciones de política adicionales, el impacto en la reducción de la pobreza, acarreado por la estrategia de los ODM, dependerá principalmente de los efectos agregados en el empleo

y el ingreso medio. Hay fundamentos para afirmar que las mejoras en la educación y la salud de la población trabajadora probablemente facilitarían un crecimiento más acelerado de la productividad, con repercusiones favorables para la reducción de la pobreza. Pero este tipo de mejoras tomarían tiempo en madurar, entre otras cosas debido a la duración de los ciclos escolares, de forma que probablemente se percibirían después del año 2015. En cuarto lugar, la estrategia de financiamiento que se adopte es de suma importancia. Al evaluar las estrategias de financiamiento alternativo del aumento del gasto público asignado a los ODM, los estudios de país en general encuentran que el financiamiento externo es menos costoso –en términos del gasto público– que el endeudamiento doméstico o un aumento en los impuestos directos. Esto se debe a que la movilización de los recursos domésticos, por parte del gobierno, en alguna medida tenderá a "estrujar" los ingresos disponibles o la inversión privada, y esto, a su vez, reduciría el gasto privado en servicios relacionados con los ODM. De esta manera, el gobierno debe contribuir con más recursos para alcanzar las metas. Sin embargo, hay que tomar en cuenta también que una estrategia basada en el endeudamiento o las donaciones provenientes del exterior también puede tener repercusiones macroeconómicas importantes. La movilización de recursos externos tiende a generar una apreciación del tipo de cambio real mucho más marcada y, como resultado de ello, un crecimiento más endeble de las exportaciones en comparación con la estrategia basada en la movilización de recursos domésticos. Más aún, una estrategia amparada en el endeudamiento externo elevaría la deuda pública a niveles insostenibles prácticamente en todos los países. Por estas limitaciones del financiamiento externo, la implementación de la estrategia vinculada a los ODM debería apoyarse relativamente más en la movilización de recursos domésticos. Un aumento del endeudamiento doméstico del gobierno, sin embargo, también parece "estrujar" de manera importante el gasto privado y llevar la deuda pública a niveles insostenibles en la mayor parte de los países considerados. Por lo anterior, un incremento de la carga tributaria parece ser la principal opción a considerar por parte de los países. Las cargas tributarias efectivas en la mayoría de los países de la región son bajas de acuerdo con cualquier estándar, de forma que puede haber un amplio margen de maniobra para que la estrategia de los ODM pueda ser financiada por medio de impuestos. Si bien

esta opción debería considerarse como prioridad en todos los países, los estudios de esta publicación permiten sugerir que la naturaleza y extensión de una reforma tributaria viable se deben definir en el marco de una cuidadosa evaluación caso por caso. En resumen, es posible y ciertamente asequible lograr los ODM en los países de América Latina y el Caribe. Sin embargo, no se tratará simplemente de establecer prioridades o de encontrar los recursos adicionales; más bien, se deberá poder administrar e integrar cuidadosamente las políticas macroeconómicas y las del sector social. Asimismo, se establece de manera clara que aumentar el gasto en los servicios relacionados con los ODM y avanzar en el cumplimiento de las metas en educación, salud y agua y saneamiento básico no garantizaría que se lleguen a percibir resultados sobresalientes en términos de la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza en el corto y mediano plazo. Se requerirán reformas económicas más profundas para poder adaptarse a los niveles de desarrollo humano más altos que muestra la población de la región. Junto al hallazgo de que los ODM no estarían tan lejos de alcanzarse en el plazo estipulado, lo anterior implica que los encargados de diseñar las políticas deberían cumplir con su promesa de lograr los ODM, pero al mismo tiempo deberían comenzar a expandir sus horizontes mucho más allá de estos objetivos.

Referencias bibliográficas

Agénor, Pierre-Richard, Nihal Bayraktar, Emmanuel Pinto Moreira y Karim El Aynaoui (2005). “Achieving the Millennium Development Goals in Sub-Saharan Africa: A Macroeconomic Monitoring Framework”, Policy Research Working Paper, 3750, Banco Mundial, Washington, D.C.

Bourguignon, François, Anne-Sophie Robilliard y Sherman Robinson (2002). “Representative versus real Households in the Macro-Economic Modeling of Inequality”, Banco Mundial e IFPRI (mimeógrafo).

Devarajan S., M. Miller y E. Swanson (2002). “Goals for Development: History, Prospects and Costs”, Policy Research Working Paper No. 2819, Washington, D.C.: Banco Mundial.

Ganuza, Enrique, Ricardo Paes de Barros y Rob Vos (2002). “Labour Market Adjustment, Poverty and Inequality during Liberalisation”. En Economic Liberalisation, Distribution and Poverty: Latin America in the 1990s, Rob Vos, Lance Taylor y Ricardo Paes de Barros (eds.), Cheltenham y Northampton: Edward Elgar Publishers, pp. 54-88.

Glewwe, Paul (2002). “Schools and Skills in Developing Countries: Education Policies and Socioeconomic Outcomes”, Journal of Economic Literature, Vol. XL (June): 436-482.

Kakwani, Nanuk y Hyun H. Sun (2006). “How Costly is it to Achieve the Millennium Development Goal of Halving Poverty between 1990 and 2015?”, International Poverty Centre Working Paper No. 19, Brasilia: PNUD Centro Internacional para la Pobreza (mayo).

Löfgren, Hans (2004). “MAMS: An Economy Wide Model for Analysis of MDG Country Strategies”. Banco Mundial, Development Prospects Group, Washington, D.C. (procesado).

Naciones Unidas (2007). Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2007. Nueva York: Naciones Unidas.

(2008). World Economic and Social Survey 2008: Overcoming Economic Insecurity. Nueva York: Naciones Unidas.

ODI (2003). “Results-Oriented Budgeting: Will it Reduce Poverty?”, Briefing Paper, Overseas Development Institute, Londres.

Seth, Anuradha y Yuba Raj Khatiwada (2007). “MDG-Consistent Macroeconomic Frameworks: an Analytical Approach”, MDG Development Goals Initiative Working Paper No. 1, Colombo: PNUD Centro Regional en Colombo (mayo).

United Nations Millennium Project (2005). Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals. Londres: Earthscan.

Vos, Rob, Lance Taylor y Ricardo Paes de Barros (eds.) (2002). Economic Liberalisation, Distribution and Poverty: Latin America in the 1990s, Cheltenham y Northampton: Edward Elgar Publishers.

Vos, Rob, Enrique Ganuza, Samuel Morley y Sherman Robinson, eds. (2006). Who Gains from Free Trade? Exportled Growth, Income Distribution and Poverty in Latin America. Londres: Routledge.

Gobernabilidad Democrática y Garantías Sociales: hacia una nueva arquitectura de políticas sociales fundadas en derechos[78]

MAURICIO ROSENBLÜTH[79]

Introducción

Durante las últimas décadas, América Latina y el Caribe han experimentado un paulatino pero importante cambio en el foco de sus preocupaciones políticas. El principal desafío por el que atravesaban nuestras sociedades durante los ochentas era el retorno a la democracia. Tras un período de sucesivos quiebres institucionales, la gran mayoría de los autores[80] coincide al señalar que uno de los procesos más importantes que ha experimentado la región en este lapso, es el advenimiento de regímenes democráticos. En la actualidad, y como nunca antes en la historia, los países de América Latina y el Caribe se encuentran mayormente gobernados por grupos y coaliciones elegidas a través de las urnas en procesos electorales secretos, libres e informados.

Así, en la actualidad, la sombra de los regímenes totalitarios parece haber quedado atrás, pero no resulta del todo evidente que esto venga aparejado de una consolidación de la democracia como forma de gobierno. De hecho, las mayores preocupaciones de politólogos, cientistas y gobernantes se concentran en temáticas tales como la gobernabilidad y legitimación de los regímenes políticos locales.

78 Este texto fue preparado en base a tres artículos que me ha tocado escribir en el marco de mi trabajo en la Fundación para la Superación de la Pobreza. A saber. "GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y POLÍTICAS SOCIALES" preparado para la OEA en 2008, "ENFOQUE DE GARANTÍAS EN POLÍTICA SOCIAL: EL CASO DE CHILE", preparado para el BM en 2009, "UMBRALES SOCIALES PARA CHILE", elaborado en 2009 con ocasión de las elecciones presidenciales en Chile, coyuntura que la Fundación Superación de la Pobreza aprovechó para entregar un set de propuestas de política social.

79 Sociólogo, con estudios de postgrado en Economía Ecológica en la Universidad Bolivariana y Evaluación de Impacto Social y Ambiental en FLACSO, Argentina, Coordinador de la Unidad de Investigación y Desarrollo de la Fundación para la Superación de la Pobreza.

80 Ver: CEPAL, Panorama Social últimos 5 números, PNUD Informes de Desarrollo Humano PNUD del 2000 en adelante. PNUD, en La Democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas, 2004.

Esto, debido a razones tan diversas como la debilidad y anacronismo institucional para encarar los desafíos políticos, sociales y económicos que atraviesa la región, o producto de las herencias de los gobiernos autoritarios. También se cuentan entre éstas, la presencia de fuertes inequidades sociales asociadas a prácticas de exclusión y marginalidad social, las cuales han sido relativamente constantes durante todo el período. La región exhibe una trayectoria sinuosa en materia de desarrollo social. Si se analiza la evolución de las condiciones de vida en la región por largos períodos de tiempo, se registra un mejoramiento del nivel promedio de bienestar alcanzado por su población. Pero un análisis más detallado evidencia que la mayoría de los países no cuenta con sistemas eficaces para enfrentar y mitigar las consecuencias negativas de eventuales crisis de la economía. Esto quedó ampliamente demostrado luego de la denominada crisis asiática de 1998, cuando varias subregiones experimentaron un aumento significativo en la incidencia de la pobreza[81]. Tampoco existe certeza que las personas, familias o comunidades que superan la pobreza no vuelvan a caer en ella ante la menor vicisitud política o económica[82].

Es también un hecho conocido que la región exhibe los peores índices de desigualdad de ingresos e inequidad en la distribución de las oportunidades en el mundo. Al desagregar los indicadores sociales promedio por estratos socioeconómicos, se evidencia que el mejoramiento en las condiciones de vida se ha producido a ritmos diferentes, beneficiando más a los sectores que ya concentraban ventajas iniciales. La persistencia -e inclusive profundización- de las brechas en educación, salud, vivienda, conectividad, servicios de saneamiento,

81 De acuerdo al Panorama Social 2007 de la CEPAL la pobreza se ha reducido en los últimos lustros, pero aún su incidencia sigue siendo muy elevada. El año 2006 subsistían 205 millones de pobres en la región, de los cuales 79 millones vivían en situación de extrema pobreza. Ambos valores son superiores en magnitud a los de 1980 y 1990.

82 Un fenómeno reciente y alarmante que puede tener repercusiones muy profundas se relaciona con la disponibilidad alimentaria de la región. Por otra parte, la propia CEPAL ha señalado que se han "…develado nuevos fenómenos que antes no resultaban tan claros, como aumento del riesgo a caer (o recaer) en la pobreza y la indigencia, el cual deja en evidencia la vulnerabilidad que sufren algunos sectores de la población…." Así, pese a que la pobreza se reduce, las personas que forman parte de la nueva pobreza tienden a estar transitoriamente en ella. Muchas personas y familias se encuentran expuestas al riesgo del despido, una enfermedad catastrófica, la pérdida de la vivienda, etc. lo que provoca su descenso desde la "no pobreza" a la "pobreza" e incluso a la "indigencia". De forma concomitante con lo anterior, América Latina presenta un patrón ocupacional altamente inestable. Ello dificulta iniciar procesos de desarrollo sustentable en el tiempo que eleve a las personas afectadas por la pobreza por sobre el umbral de ingresos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas.

etc. resultan ser el corolario de sociedades altamente desintegradas y segmentadas a nivel social. Esta distribución tan desigual de los beneficios del crecimiento ha generado una distancia (literal y metafórica) entre ricos y los segmentos medios y pobres, debilitando los lazos simbólicos y materiales que unen a la población y forman su idea de comunidad. Esto atenta contra la cohesión e inclusión de nuestras sociedades[83].

Así, en la mayoría de los casos, las renacientes democracias no han sido capaces de dar respuesta adecuada o suficiente a las aspiraciones de justicia social que portaba parte importante de la población y que constituyó uno de los motores del retorno a la democracia. Lo anterior, ha provocado un paulatino debilitamiento en el apoyo popular a las democracias. Algunas encuestas de opinión pública confirman esta conclusión. Por ejemplo, el Latinobarómetro reporta regularmente que un segmento significativo de la población dice que estaría dispuesto a aceptar formas autoritarias de gobierno si ello significara una solución a los problemas[84] económicos y sociales de su país. En América Latina y el Caribe, la democracia parece estar suspendida en algún lugar entre la estabilidad y la crisis. No está consolidada, ni tampoco se encuentra frente a la inminencia del quiebre[85].

Es por eso que existe la convicción que, para fortalecer la gobernabilidad democrática en la región, resulta fundamental avanzar en mayores grados de equidad e inclusión y, para que ambos se concreten, es insoslayable revisar el quehacer de nuestros países en materia de políticas económicas y sociales. Un reporte del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre la situación de las democracias en América Latina, señala que una ciudadanía integrada y robusta es la piedra angular de democracias fuertes y sostenibles en el tiempo. Basados en la concepción clásica de ciudadanía propuesta por T. H. Marshall (1950), el reporte del PNUD concluye que la ciudadanía civil y política está más firmemente arraigada que la ciudadanía social. Sin embargo, para la consolidación definitiva de la primera se requiere que la segunda cuente con un contenido efectivo y tangible

83 Existen grupos sociales que se han visto especialmente afectados por estas prácticas institucionalizadas de exclusión, tales como los afrodescendientes, pueblos originarios, migrantes, discapacitados y más recientemente adultos mayores.

84 Más información sobre las encuestas del Latinobarómetro puede ser encontrada en: www.latinobarometro.org

85 LAGOS, Marta. Latinobarómetro. 2001. Santiago de Chile.

para la población; lo que debe expresarse necesariamente en umbrales sociales claros, transparentes y sustantivos por debajo de los cuales la pertenencia a la sociedad y la participación en sus beneficios y oportunidades básicas queda seriamente limitada. Este representa el desafío más grande de las democracias en la región.

1. Gobernabilidad democrática

La gobernabilidad[86] hace referencia a la capacidad de una sociedad para dirigirse y tomar decisiones[87] sobre sí misma de forma estable y eficaz. Existen muchas alternativas, grados o tipos de gobernabilidad, los cuales dependen de la forma en que se genera y ejerce la autoridad, así como del modo en que se diseñan, toman y ejecutan las decisiones, es decir, su marco legal, institucional, procesal y los principios que la erigen.

La gobernabilidad no es una capacidad exclusiva de los gobiernos, del poder legislativo o de los tribunales de justicia. Si bien estos actores y subsistemas ostentan una responsabilidad mayor en este sentido, la gobernabilidad es una cualidad de las sociedades y, por lo tanto, también involucra al sistema de partidos políticos, las organizaciones intermedias de la sociedad civil, inclusive a la población en general con sus preferencias y estrategias de presión. En ese sentido, la gobernabilidad es una cualidad ante todo "relacional", por cuanto emana del juego de relaciones que existe entre todos los actores mencionados.

Cabe destacar que no toda gobernabilidad favorece el desarrollo social en la misma forma e intensidad. Esta afirmación obliga a realizar una aproximación más precisa a la gobernabilidad y al modo de generar un gobierno que favorezca más el bienestar y el despliegue de las capacidades humanas y sociales.[88]

86 La gobernabilidad es una noción que comenzó a ser muy utilizada por los cientistas políticos al término de la década de los setenta y durante la década de los ochenta en el primer mundo para dar cuenta de las dificultades de los gobiernos para hacer frente al conjunto de las demandas de movimientos y sectores de la sociedad en un contexto económico, fiscal, institucional que no podía hacer frente a ellas de modo adecuado. Luego, en los noventa esta categoría empezó a utilizarse con profusión en América Latina y el Caribe para instalar la idea del buen gobierno en un contexto de gran fragilidad política y social.

87 CAMOU, Antonio. En Gobernabilidad: Marco Conceptual. 2007. UOC. España.

88 LAGSAÑA, Marcelo. Políticas Públicas. 2006. UOC. España.

En esa dirección, la evidencia histórica indica que la gobernabilidad democrática es entre todas la más exitosa en el logro de un desarrollo elevado y duradero. La gobernabilidad democrática equivale a fijar un marco relacional con capacidad para establecer metas colectivas, proponerse y alcanzar objetivos comunes; para resolver problemas y conflictos mediante el diálogo y la concertación de intereses, en el marco de una democracia formal, un Estado de derecho y una actividad económica sólida. La definición anterior se relaciona con la presencia de instituciones democráticas, incluyendo normas sustantivas y procesales que protejan y fomenten, con marcos claros y estables, los derechos humanos, la participación de la ciudadanía, la sustentabilidad social, ecológica y productiva de la economía, la pretensión de igualdad social y protección de derechos básicos en el ámbito social, entre otros.

En este escenario, la democracia debe ser entendida como un sistema de reglas y procedimientos estables, que garantizan una cancha pareja para todos los actores en la competencia política y en la agregación de intereses. Entre estas reglas se destaca: la periodicidad de elecciones secretas, libres e informadas; y poseer mecanismos que garanticen el sufragio universal y que a la vez prevengan el fraude. También, el sistema democrático supone igualdad de condiciones (básicas) para competir; transparencia y probidad en las campañas; formas explícitas y conocidas para integrar los intereses de las fuerzas perdedoras. En materia de reglas y marcos claros, destaca también la explicitación sobre cuáles aspectos están en juego en una elección y aquellos que no lo están (dado que constituyen consensos más amplios y duraderos).

Otra característica inherente a la democracia es la existencia de un sistema de partidos políticos. No hay democracias estables sin partidos. Los partidos políticos vienen a constituir las principales herramientas de representación que tiene la sociedad[89]. Así, los electores confían a sus representantes la defensa de sus propios intereses. Pero es muy difícil para el representado evaluar la capacidad del representante en la defensa de sus intereses y, por lo tanto, el resultado final de su labor. Así, un sistema de partidos estable es un requisito necesario

89 BERNNAN & HAMLIN 1999; MANIM 1997 en NAVIA Patricio & WALKER Ignacio. Gobernabilidad en América Latina (Instituciones y Liderazgos) CADAL Nº 70, año V. 2007.

pero no suficiente. Por lo tanto, deben existir ciertos mecanismos de control que permitan discernir la calidad de los partidos políticos. Los partidos deben tener incentivos para rendir cuentas. Un sólido sistema de partidos es un buen antídoto contra la aparición de liderazgos populistas en la región.

A la luz de lo anterior, se puede concluir que la "gobernabilidad democrática" en la región debe profundizarse y fortalecerse.

2. Algunos desafíos que enfrenta la gobernabilidad democrática en materia social

Un factor que ha tenido gran importancia en la conformación del actual panorama social, político e institucional de la región es el denominado "Consenso de Washington". Éste favoreció una progresiva liberalización económica, priorizando la eficiencia sobre la equidad.

Muchas de las jóvenes democracias, todas de corte presidencialista, utilizaron con frecuencia sus facultades administrativas y reglamentarias para implementar rápidamente tales reformas sin mayor contrapeso. De este modo, los cambios introducidos en los países de la región no contaron con sólidos acuerdos sociales y fiscales que además fueran de carácter transversal. Por eso algunos autores han llevado a denominar este período como de "democracias delegativas o decretistas"90.

De esta manera, los partidos políticos y otras instancias representativas de la ciudadanía se han visto afectadas por un fenómeno de creciente descrédito ante la opinión pública. Este debilitamiento de la actividad política partidista ha mermado la capacidad de los Estados para entregar orientaciones adecuadas a la labor técnica. Como consecuencia de ello, el tipo de régimen democrático prevaleciente en la región demora las respuestas oportunas para acelerar los procesos de superación de pobreza y cohesión social. Debido a esto, no pocos países se han visto sacudidos por fuertes conflictos sociales en tiempos recientes.

90 O'DONNELL Jorge, Delegative Democracy. Journal of Democracy. Vol.5, 1994

Así, la revitalización de la acción política - en cantidad y calidad - constituye una pieza clave en cualquier proceso que fomente las capacidades de gobierno en el marco de un régimen democrático. Pero para que ello sea posible, gran parte del esfuerzo político por lograr acuerdos transversales, amplios y duraderos debiese estar focalizado en la cohesión social, la inclusión y superación de la pobreza como imperativo ético, político y técnico. Sabemos muy bien que los profundos cambios que han experimentado nuestros países en materia económica, institucional, etc. han tenido – al menos en una fase inicial - fuertes efectos colaterales y externalidades negativas, las cuales han afectado mayormente a los sectores medios y bajos de la estratificación social.

Como se ha señalado, será difícil avanzar más en el perfeccionamiento de la gobernabilidad democrática sino se mejora el ejercicio de la denominada ciudadanía social. El papel que juegan en esto las políticas sociales es fundamental y por ende, deben ser objeto de una profunda y seria revisión. Hasta la fecha, los avances en este campo suelen ser sólo retóricos. De hecho, persiste un importante divorcio entre ciudadanía, derechos sociales, económicos y culturales, y políticas sociales.

3. Los desafíos de las políticas sociales

El desarrollo social y el desarrollo económico constituyen un binomio importante para la gobernabilidad democrática de nuestros países. Sin embargo, en pocas ocasiones esta ecuación se ha erigido bajo pilares sinérgicos y estables en el tiempo.

En general, el desarrollo social ha sido visto como un proceso gradual de cambio que experimenta una sociedad y que la aproxima a un cierto modelo valorado, elevando (habitualmente) la calidad de vida a partir del acceso de la población a (más o mejores) bienes y servicios. En ese sentido, las políticas y programas sociales son estrategias definidas racionalmente, entre diversos cursos de acción posibles, que permiten asignar recursos escasos de la manera más eficiente para el logro de ciertos objetivos prefijados, en un período

de tiempo determinado[91]. De esta manera, las políticas sociales surgen como una forma de creer que la intervención deliberada en el proceso social permitirá alterar la dirección del mismo en el sentido deseado.

Las políticas sociales han servido a propósitos tan diversos como imágenes de desarrollo social han existido. Por ejemplo, algunas políticas sociales han sido factores claves en la construcción de la identidad nacional. En otros momentos, favorecieron la integración social; la reducción de la desigualdad; han creado actoría socio-política; permitido el crecimiento económico; han compensado los déficit o externalidades negativas del modelo de desarrollo; permitido el ejercicio de derechos sociales, económicos y culturales, entre otros.

La historia reciente en materia de políticas sociales en la región constituye un mosaico variado de alternativas que a su vez ha sido fruto y respuesta de los modelos político-ideológicos seguidos, las correlaciones de fuerzas sociales y políticas, la influencia externa, las vicisitudes de los mercados internacionales, etc.

Diversos análisis historiográficos de las políticas sociales de América Latina suelen identificar cuatro momentos particulares a lo largo del siglo XX. En general, pocos países han pasado por estas etapas plenamente. Es más habitual encontrarlas de forma superpuesta, o como retazos que coexisten en la actualidad, unos más desarrollados que otros. Sin embargo, para fines ilustrativos resulta clarificadora su formulación.

Probablemente, una constante entre los países de la región es la presencia de ciertas zonas de la política sectorial, vinculadas al ejercicio de los derechos sociales fundamentales, que aún no cuentan con la acción positiva (inclusive reguladora) del Estado en cantidad, calidad, oportunidad o suficiencia. Cuando las iniciativas existentes en estas áreas son tan limitadas, cabe denominarlas como "proto-políticas sociales", es decir, caracterizadas por la ausencia prácticamente absoluta de la acción del Estado[92]. En general, estas prácticas se sustentan en un enfoque marcadamente minimalista de la intervención estatal. Esto constituye un escenario frecuente en países de desarrollo tardío, donde inclusive aspectos tan básicos como la alimentación o la atención de

91 FRANCO Rolando y COHEN Ernesto en "Evaluación de Proyectos Sociales". Siglo XIX editores. 1992.

92 Desde un punto de vista histórico, la mayoría de los países se encontraban sumidos en este estado desde fines del siglo diecinueve hasta mil novecientos treinta.

salud son suministrados a la población de modo incompleto o con programas con coberturas limitadas. En estos casos, el vacío que deja el Estado es abordado, fundamentalmente, por organismos de la sociedad civil (ONG's, mutuales, etc.), entre las cuales se destaca la acción social de las iglesias y la cooperación internacional.

La región cuenta también con experiencias de políticas universalistas[93], que se dirigen a satisfacer las necesidades del conjunto de la población. Estas se han implementado a través del Estado y no han hecho mayor diferenciación entre personas en situación o no de pobreza. En los casos donde estas políticas han sido implementadas masivamente, se han producido serios problemas relacionados con el déficit fiscal y la falta de eficiencia en el uso de los recursos. Ahora bien, en la región el desarrollo pleno de este tipo de experiencias es bastante escaso. En ese sentido, parece más apropiado hablar de políticas sociales de corte "pre universalista", que se caracterizan por poseer la "promesa" de llegar al conjunto de la población, pero que se focalizan habitualmente en poblaciones urbanas y asalariadas. Tienen una función protectora, normando en favor de los trabajadores y sus familias. Estas políticas se han erigido como consecuencia de la acción de movimientos sociales que han presionado por mejoras en las condiciones de vida de la población trabajadora, formal y urbana. Se trata muchas veces de grupos que portan intereses corporativos, que si bien los hacen extensivos al conjunto de la sociedad, sus Estados no cuentan con los recursos económicos, institucionales, profesionales, etc. para resguardar el acceso, del conjunto de la población (potencial), a los bienes y servicios asociados. Estos modelos de políticas sociales tienden a estar presentes en países de desarrollo intermedio y en áreas de la vida social tales como educación básica y/o salud primaria.

Otro enfoque de políticas sociales que ha estado muy presente en la región, es el de "subsidiaridad"[94]. Ha tenido un desarrollo

93 Estas políticas son características de una segunda fase de desarrollo, ocurrida entre los años treinta y setenta. Estuvo marcada por el modelo de sustitución de importaciones, donde el Estado jugó un rol importante en la economía y en la provisión de los servicios sociales. Este asumió el rol del principal proveedor a través de la creación de una serie de agencias públicas. Particularmente, vale la pena mencionar, los avances en salud y educación, como se evidencia por los aumentos significativos en la tasa de matrícula escolar y la declinación de las tasas de mortalidad y enfermedades infantiles.

94 Estas políticas son características de la llamada tercera fase, y que fue concomitante a los procesos de ajuste estructural. Estas tendencias se vieron reforzadas por el denominado segundo Consenso de Washington.

importante en aquellos países empeñados en retrotraer la acción social del Estado a un plano menos interventor y mucho más regulador. En este tipo de políticas, el Estado se compromete a fomentar la acción de los privados en la provisión de servicios sociales por medio de subsidios a la demanda de quienes no pueden costear por sus propios medios los gastos implicados en su adquisición o acceso.

En la década de los noventas, varios gobiernos de la región y varios organismos multilaterales llegaron al convencimiento que, a través de las políticas tradicionales sectoriales (universales y/o subsidiarias) en educación, salud, vivienda, trabajo, no se estaba avanzando lo suficiente en materia de superación de pobreza e inclusión. La evidencia empírica indicaba que los programas tradicionales favorecían, mayormente, a sectores urbanos de clase media o sectores obreros formalizados.

Complementariamente, la acción sectorizada y compartimentalizada de las políticas no era capaz de reconocer la integralidad y multicausalidad del fenómeno de la pobreza o la vulnerabilidad que afecta a grupos de etnias, mujeres, niños, etc. Es así como surgen las denominadas estrategias específicas para grupos vulnerables en pobreza, focalizadas en esos segmentos de la población. Si bien las investigaciones y la experiencia indican que este diagnóstico fue correcto; esta acción se desarrolló al margen de las políticas sectoriales tradicionales, lo que impidió el empalme constante entre ambas clases de políticas. Esto es muy relevante, en especial a la luz de la duración de estos programas focalizados. Los programas orientados a la superación de la pobreza poseen, en efecto, una formulación habitualmente muy acotada en el tiempo. Son las políticas tradicionales las que acompañan a las personas, hogares o comunidades a lo largo de todo su ciclo de vida y que por lo tanto pueden capitalizar y sostener los resultados de programas efímeros.

La región no sólo ha transitado entre diferentes estrategias de implementación de las políticas sociales. Otro aspecto llamativo es que los enfoques adoptados para definir qué es lo que hay que hacer o cuáles son los ámbitos/dimensiones de acción social del Estado, también han sido objeto de profundas modificaciones. Como consecuencia

de ello, la arquitectura actual de nuestras políticas sociales se orienta por diversos marcos conceptuales. Así, existen sectores de la política social donde encontramos una fuerte preeminencia del enfoque de necesidades humanas (la versión más difundida es aquella que homologa necesidades humanas con necesidades de consumo). Más reciente es el enfoque de capacidades, el cual ha influido en programas focalizados hacia la pobreza. Este posee un carácter más habilitante y favorece a su vez la ampliación de las oportunidades con que cuentan las personas. Por otra parte, también se distinguen políticas fundadas en la perspectiva de inclusión e integración social, particularmente las dirigidas a grupos excluidos.

Los enfoques de capital humano, social y físico/financiero se han consolidado en algunas áreas de política. En la actualidad, su influencia impronta las iniciativas de emprendimiento y fomento a micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMEs), así como las políticas de educación y capacitación hacia la población vulnerable. Hoy por hoy, existe un renovado ímpetu en políticas que promueven una red focalizada de protección social (enfoque de vulnerabilidad), reflejando las condiciones predominantes en la discusión político-técnica.

Cabe señalar que todos estos ensayos y cambios de enfoque han contribuido a mirar nuestros problemas sociales más acuciantes desde diversos ángulos. Sin embargo, los cambios o giros entre ellos no han sido del todo claros y han dejado una estela de dudas sobre su racionalidad. Las inflexiones que se ha registrado en esta materia pueden no resultar obturantes; pero no es menos cierto que "entrecorta" las estrategias y confunde a los ejecutores, ya que la apropiación de enfoques es lenta y dificultosa. Ante esta situación, más que sustituir, lo recomendable es unificar y capitalizar. La resolución de este tema constituye una verdadera deuda de los diseñadores de las políticas, planificadores y principales ejecutores.

Situados en este punto, no podemos dejar de hacer una mención a la política social con enfoque de derechos. Ésta es una perspectiva emergente y poco desarrollada en los países de la región, la que intenta dar una respuesta a la necesidad de conciliar el "qué hacer" con el "cómo hacer" bajo una arquitectura sistémica y "vinculante".

Naturalmente, su adaptación depende de las particularidades políticas y jurídicas de cada país.

4. Gobernabilidad democrática y umbrales de ciudadanía

¿Qué tipo de políticas sociales ayudarían a fortalecer la gobernabilidad democrática en la región? A lo largo de todo este texto se ha insinuado que América Latina y el Caribe requieren ampliar las fronteras de la ciudadanía social, entendida ésta como el efectivo ejercicio de los derechos sociales fundamentales. Los mayores grados de equidad e integración que se derivan de esta concepción, constituyen una condición *sine qua non* para favorecer capacidades de gobierno estables y en paz. De allí que, al menos un núcleo acotado de las políticas sociales, deba erigirse sobre una arquitectura que responda a las exigencias de un enfoque como este.

Sin embargo, existe una indefinición muy grande en torno a la noción de derechos sociales[95]. Estos suelen estar fraseados de modo genérico, abstracto. Por ello, requieren de un contenido específico y operacional que permita determinar un nivel de ejercicio básico de tales derechos, por debajo del cual la ciudadanía de las personas resulta vulnerada[96]. Esto adquiere gran sensibilidad, cuando se trata de las dimensiones positivas, es decir, donde los ciudadanos tienen cifradas expectativas de acción (provisión) por parte del medio social que los rodea. Así, ejercer la ciudadanía social requiere estipular una frontera de disfrute fáctico de los derechos[97]. Esto nos acerca a la noción de garantías para el ejercicio de los derechos sociales y que denominaremos garantías sociales.

La diferencia entre derecho y garantía social radica en que la primera posee una formulación declarativa de elevado contenido ético.

95 Para mayor abundamiento, se recomienda revisar la forma en que son estipulados los derechos sociales en las Constituciones de los países y en la Pacto Internacional de Derechos Económico, Sociales y Culturales (PIDESC)

96 Éstas son equivalentes a umbrales de ciudadanía debajo de los cuáles la satisfacción de las necesidades básicas y el desarrollo de las capacidades humanas se ve fuertemente limitado.

97 ORDÓÑEZ, Jaime, "Los Derechos Fundamentales como referente del paradigma de ciudadanía civil y de la definición de la frontera de exclusión social", en: Estanislao Gacitúa, Carlos Sojo con Shelton H. Davis, Editores, "Exclusión Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe", The World Bank, FLACSO-Costa Rica, 2000

La segunda, tiene una función complementaria a la primera y enfatiza las disposiciones que la sociedad ha creado para realizar tal declaración. Estas disposiciones pueden variar según el país o el momento histórico. En el caso de la educación, las opciones son múltiples: algunos países han determinado que el derecho a la educación se ejerce cuando los niños y jóvenes acceden a servicios de educación primaria, otros incluyen la secundaria. Más recientemente, algunas sociedades han incorporado servicios para etapas tempranas del ciclo de vida de los individuos (inicial, prebásica) o postsecundarias (universitarias/terciarias) en su definición de derecho a la educación. Con ello, se pretende afirmar que el derecho a la educación se expresa a través de diversos tipos de satisfactores.

Cabe agregar que la arquitectura de las garantías sociales, constituye una oportunidad para el diseño de políticas precisas y, por lo tanto, más claras y transparentes para los titulares de derechos. Así, los países que han adoptado este enfoque, estipulan e informan a la población sobre las disposiciones que existen para el acceso, permanencia o duración, calidad, oportunidad, protección financiera, participación y exigibilidad[98] en aquel subconjunto de áreas/servicios que los países han decidido garantizar.

Las garantías sociales son una respuesta técnico-política a la decisión de una sociedad de vivir entre iguales, lo que no implica homogeneidad en las formas de vivir y pensar, sino una institucionalidad incluyente que garantiza a todos las oportunidades de participar de los beneficios de la vida colectiva y de las decisiones que se toman respecto a cómo orientarlas.

Como ya señalamos, durante mucho tiempo la política social sectorial ha originado planes y programas específicos que no necesariamente surgen de forma coordinada y sinérgica. Las garantías sociales permiten (potencialmente) enfrentar ciertos desafíos de las políticas sociales debido a que en su formulación confluyen aspectos políticos y técnicos, que se manifiestan de la siguiente forma:

a. Provee contenidos técnicos específicos referentes a los derechos, definiendo un nivel mínimo de cumplimiento y de los mecanismos

98 The World Bank. "Realizing Rights through Social Guarantees." 2008. Washington DC.

para su realización, sus indicadores de monitoreo y su revisión progresiva.

b. Puede favorecer la reducción de las brechas sociales existentes. Mientras que los derechos son universales, la efectiva operacionalización a través de las garantías sociales asegura que aquellos (individuos y grupos) sin acceso (tanto por fallas del mercado o por restricciones estructurales) recibirán los mínimos acordados. Una garantía social contribuye a nivelar el campo de juego económico y político y la equidad en la provisión de los servicios.

c. Empodera a los grupos excluidos y vulnerables a través de la disponibilidad de mecanismos de reparación y cumplimiento.

d. Aumenta la voz y la participación de la población en la gestión de las garantías debido a los dispositivos que explícitamente son creados para ello.

e. Tiene la potencialidad de reducir la discrecionalidad administrativa gracias a su precisión, toda vez que clarifica titularidades y responsabilidades de provisión; resultados, obligaciones y requisitos, procedimientos y tiempos. Téngase presente que las políticas sociales y las prestaciones estatales no han estado guiadas en su organización y funcionamiento por la lógica de los derechos. Por el contrario, las prestaciones se han organizado y brindado conforme a la lógica inversa, la de los beneficios asistenciales, de modo que este campo de acción ha quedado reservado a la discrecionalidad política.

f. Facilitan la adaptabilidad de los satisfactores o prestaciones vinculadas al derecho. Las garantías sociales pueden modificarse y actualizarse sin lesionar el valor protegido, ya que las formas de

concreción pueden ser variables según aspectos como la cultura, la disponibilidad de recursos, la técnica, el consenso, etc. Por lo tanto son flexibles y adaptables.

El establecimiento de garantías sociales constituye a este respecto un dispositivo de protección eficiente que exige, en la visión de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), "acciones públicas afirmativas" definidas como aquellas que prescriben "la obligatoriedad de la sociedad de proveer y asegurar para todos sus miembros los estándares que la propia comunidad ha establecido como mínimos" CEPAL (2000).

Así visto, existe una gran exigencia para los Estados y gobiernos que adoptan este enfoque, ya que los satisfactores de una garantía social (que no son otra cosa que oportunidades de proceso y/o resultado) deben estar disponibles para toda la población. No obstante lo anterior, la acción positiva del Estado deberá ser más intensa en los segmentos que no pueden acceder a esos bienes o servicios por sus propios medios. Así por ejemplo, el derecho a la alimentación puede ser definido de forma más o menos general, como "el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida física y psíquica, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna, agregando el derecho a un alimento líquido, el agua potable de forma suficiente, salubre y aceptable". Cuando las personas no puedan (por sus propios medios) adquirir o acceder a una alimentación adecuada, surgen programas preventivos y reparativos de alimentación complementaria, que suministran de alimentos a personas para que consuman raciones nutricionales específicas. Estos programas sólo constituyen garantías sociales cuando están estipulados explícitamente así, cuando se encuentran imputados para todos aquellos que se ven afectados por la inseguridad alimentaria, cuentan con definiciones explícitas para (i) el acceso, calidad, oportunidad, protección, duración, etc. a los bienes y/o servicios, (ii) cuando su provisión adquiere rápidamente una dimensión coherente con la magnitud del problema

o déficit y (iii) pueden ser reclamadas por las personas[99].

Los programas de alimentación complementaria son uno de muchos ejemplos de prestación garantizada para el derecho a la alimentación, ya que también existen programas de autoproducción o bonos en dinero para resolver este problema. En realidad las posibilidades en este plano por lo general son diversas. El énfasis de la garantía social es asegurar que la oportunidad o bienestar final se realice por los medios más eficientes, eficaces, respetuosos y disponibles que existan, por lo tanto puede hacer uso de diversas modalidades en atención a las situaciones específicas que aquejen o caractericen a los titulares. En este punto la articulación público – privada puede resultar fundamental en contextos donde el Estado es muy débil o no tiene la capilaridad suficiente. En efecto, la concepción de garantía social enfatiza que la oportunidad, por ejemplo, de una educación de calidad esté disponible para todos, lo que significa echar mano a varias modalidades para que eso sea posible. En este punto la heterodoxia del enfoque es total y permite, según sea el caso, adoptar desde mecanismos de mercado (regulado) hasta la provisión estatal directa, pasando por un gran abanico de opciones intermedias.

Por otra parte, cabe destacar que los ámbitos o subámbitos garantizables en salud, educación, trabajo, ingresos, vivienda/ habitabilidad (vinculados a los derechos económicos, sociales y culturales, DESC) sostienen vinculaciones y dependencias de diverso tipo. Para fines exclusivamente ilustrativos, se puede mencionar el siguiente ejemplo: los planes de alimentación complementaria influyen - e incluso determinan - la permanencia de los niños en la escuela y la factibilidad de que aprendan. Por lo tanto, la idea de "sistema" es consustancial a la noción de garantías sociales. Para promover esa sinergia, es necesario estipular condicionamientos u obligaciones donde las áreas se intersectan o determinan mutuamente.

99 Por esta razón, se recomienda que los países interesados en adoptar este enfoque, lo apliquen a ámbitos o subámbitos de los derechos sociales que ya cuentan con prácticas de provisión más o menos consolidadas y de gran cobertura, como puede ser el caso, justamente, de programas de alimentación complementaria, vacunación o educación primaria. Asimismo, este enfoque de garantías solo debe ser utilizado en un conjunto acotado de áreas de acción.

5. Recomendaciones y sugerencias de política

Así visto, la opción por un enfoque de garantías de derechos en políticas sociales, se fundamenta en diversos aspectos característicos. Uno de ellos, es que las garantías sociales gozan de mayor estabilidad. Los garantías sociales y los umbrales que buscan resguardar son fruto de acuerdos políticos amplios y perdurables, que pueden llegar a expresarse en cambios a nivel normativo, institucional, programático y en el presupuesto de la Nación. Por ello, no son producto exclusivo de la voluntad del Ejecutivo o un gobierno de turno, sino que relevan el papel del poder Legislativo en el diseño de las políticas sociales así como en el desarrollo y consagración de los pactos fiscales necesarios para llevarlas adelante.

Asimismo, contribuyen a establecer las vigas maestras del proceso de superación de la pobreza. Establecen un piso de ciudadanía e integración social. Por eso su impacto es mayor para los grupos más vulnerables de la sociedad. Por ejemplo, tener una vida lo más larga y saludable posible o recibir una educación continua y de calidad deben ser experiencias comunes a todos los miembros de la sociedad. Para ello, el país debe acordar las oportunidades básicas que permiten vivirlas. Ejemplo: brindar servicios educacionales de calidad durante los primeros veintiún años de vida; otorgar servicios oportunos de atención de salud. Pero en ese escenario, el Estado tiene la obligación de concentrar su acción positiva y focalizar sus recursos en aquellos segmentos que no pueden resolver estos aspectos por sus propios medios.

Por otra parte, son una forma de priorizar los recursos. Las garantías sociales no representan un enfoque que deba aplicarse, necesariamente, a toda la política social, sino deben ser utilizados en un conjunto acotado de áreas que han sido acordadas como claves para el desarrollo humano y la superación de la pobreza. Esto es particularmente relevante, ya que su arquitectura exige priorizar el gasto social a su favor y colocar a disposición los recursos institucionales, normativos y humanos necesarios para su realización. Es menester indicar que, preferentemente, las garantías sociales deben implementarse en un período corto para estar disponibles a toda la población objetivo,

evitando a toda costa la entrega arbitraria de los beneficios. Por eso es importante considerar la participación de proveedores públicos y privados para alcanzar la cobertura y el impacto deseado lo antes posible.

Adicionalmente, las garantías permiten avanzar en la igualdad de oportunidades. Un sistema de garantías sociales permite establecer un esquema de igualdad de oportunidades básicas para todos, independientemente de su origen familiar, territorial, cultural, étnico, etc. Esto contribuye sensiblemente a mitigar la incertidumbre. Los umbrales tras las garantías, son un compromiso con quienes se encuentren en situación de pobreza o vulnerabilidad. De esta manera, por ejemplo, cualquier persona en estado de inseguridad alimentaria, sabrá que puede recurrir a programas de complementación nutricional que le aseguren una ingesta de micro y macronutrientes suficiente y adecuada para el mantenimiento de su salud y su funcionamiento.

5.1 Dimensiones explicitadas en las garantías sociales

Al menos desde 1988[100], en el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas se ha demando un esfuerzo por establecer un marco de indicadores y dimensiones necesarios para la evaluación del goce de los derechos económicos y sociales y el cumplimiento de los Estados de las obligaciones asumidas en los instrumentos internacionales, lo que supone como primera etapa, fijar los mínimos o las obligaciones mínimas de los Estados.

Ese mismo año, en el marco del análisis sobre el avance en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, de la agenda de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, se encomendó al Relator Especial Danilo Turk un estudio sobre indicadores apropiados para medir los avances en la realización progresiva de estos derechos. En el último de sus cuatro informes Turk propuso la realización de un seminario, que se realizó en Ginebra en enero de 1993 y al que asistieron representantes

100 Resolución 1988/23, párr. 5.

de todo el sistema de la ONU, expertos de los Comités, y lo más selecto de los expertos sobre la materia.

Es notable la conclusión a que llegó el Seminario, que refleja la extrema complejidad y falta de acuerdos sobre el tema, al sostener que la primera prioridad es "… identificar y aclarar el contenido de los diversos derechos y obligaciones. Sólo en este caso sería posible identificar la manera más apropiada de evaluar el avance progresivo, en el que puede o no intervenir la utilización de indicadores estadísticos"[101].

El mensaje del seminario era claro: primero aclarar el contenido de cada derecho; luego vendrían los indicadores. El seminario agregó que "la medición de los derechos humanos constituía un ejercicio altamente cualitativo y subjetivo".

La Conferencia Mundial de Viena –mismo año del seminario citado- también llamó la atención sobre la ausencia de indicadores, al expresar que "98. Para fortalecer el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, deberían examinarse otros métodos, como un sistema de indicadores para medir los avances hacia la realización de los derechos enunciados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales…".

La formulación de indicadores tiene una función esencial en el marco de los DESC por dos razones fundamentales: primero, debido a la naturaleza de las obligaciones que tienen los Estados, resultan indispensables para evaluar su realización progresiva; y segundo, es la forma más certera de poder fijar prioridades.

Sin embargo, los Principios de Limburgo (79, 89, 94) y las Directrices de Maastricht llegan a considerar que constituye una violación de las obligaciones contempladas en el Pacto de derechos económicos, sociales y culturales "(f) La falta de vigilancia de la efectividad de los derechos económicos sociales y culturales, incluyendo la elaboración y aplicación de criterios e indicadores para evaluar el acatamiento".

El proceso por llegar a establecer indicadores y mínimos, que Paul Hunt, relator del derecho a la salud, califica como "desesperadamente

101 Informe A/CONF.157/PC/73, párrafo 4.

lento”[102] ha encontrado innumerable dificultades, lo que es obvio si se considera que los expertos de 1993 entendían que el contenido de los derechos económicos, sociales y culturales no está ni identificado ni aclarado, y que hay que hacerlo, mientras que el Secretario General en 2000 “no obstante, los progresos han sido mínimos, aparte del Seminario de expertos…” en referencia al de 1993[103].

La FAO elaboró en 2004, y como seguimiento del seguimiento de la Cumbre Mundial de la Alimentación, unas Directrices Voluntarias sobre el derecho a una alimentación adecuada. No obstante, no hace referencia a obligaciones mínimos de satisfacción obligatoria, y más bien pareciera ser un Código de Conducta, sin efecto vinculante. Todo el documento, en el que se habían cifrado grandes expectativas, está concebido con la idea que “los Estados deberían…”.

Los indicadores de umbrales o mínimos sobre el goce de los de derechos sociales deben evaluar las obligaciones específicas que deben cumplir los Estados conforme al Pacto, y que han sido señaladas tanto por el Comité de los derechos económicos, sociales y culturales, como por los diferentes relatores especiales. No todos los Relatores los tratan de la misma manera y con el mismo contenido, e incluso el propio Comité ha propuesto criterios disímiles para cada derecho.

Así, por ejemplo, para el derecho a la educación tanto el Comité104 como la primera Relatora han expuesto cuatro características interrelacionadas para el derecho a la educación (disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad).

El mismo Comité ha planteado las exigencias de disponibilidad, asequibilidad; accesibilidad y adecuación cultural para el derecho a la vivienda105.

Respecto del derecho a la alimentación, el Comité exige disponibilidad, aceptabilidad y accesibilidad106.

En cuanto al derecho a la salud el Comité demanda

102 E/CN.4/2006/2006/48, párr. 43

103 E/CN.4/2000/47, párr. 16.

104 Observación General Nº 11.

105 Observación General Nº 4. El concepto de disponibilidad del derecho a la vivienda, en esta Observación General, no está referido a la provisión de viviendas, sino a que estas cuenten con servicios, materiales, facilidades e infraestructura. La expresión asequibilidad corresponde a la idea de accesibilidad.

106 Observación General Nº 12.

disponibilidad, accesibilidad que comprende cuatro dimensiones superpuestas: (i) accesibilidad física (alcance físico de todos los sectores; (ii) accesibilidad económica (sin poner en peligro el ejercicio de otros derechos); (iii) no discriminación y (iv) acceso a la información; además de aceptabilidad y calidad; y

Respecto al derecho al agua, de disponibilidad continua y suficiente; calidad (salubre y aceptable); accesibilidad, que comprende las mismas cuatro dimensiones superpuestas exigidas respecto del derecho a la salud107.

Así, al realizar un análisis comparado de las observaciones generales asociadas a todos esos derechos, es posible generar una propuesta sobre la base de elementos más o menos comunes, que ponemos a disposición y que pueden contribuir al diseño de políticas sociales bajo un enfoque de derechos garantizados:

-Accesibilidad. Para garantizar un umbral esencial asociado a un Derecho Social se debe explicitar a qué programas y mecanismos se garantiza el acceso, a quiénes beneficia, y en qué forma y condiciones se hace efectivo, resguardo el cumplimiento del principio de no discriminación. Por ejemplo, se propone asegurar la disponibilidad de ingresos mensuales a todos los hogares con fuertes déficits de presupuesto familiar, para cubrir un porcentaje del costo de sus necesidades y funcionamientos básicos. Para ello, se propone un sistema de subsidio familiar. Esta dimensión exige crear e implementar los medios a través de los cuales se dará a conocer a la población objetivo su derecho a un beneficio como este. Complementariamente, esto estudiar las alternativas para resolver el cómo se realizará la provisión de servicios y bienes al conjunto de la población objetivo en períodos relativamente cortos de tiempo. Por eso, la capacidad institucional público/privada para llegar a la población debe ser analizada y aprovechada al máximo, así como hacer uso de mecanismos de asignación o entrega vía Estado o mercado.

-Durabilidad. Este criterio es habitualmente pasado por alto o dado por conocido. Sin embargo, es muy importante que se explicite

107 Observación General Nº 15.

la duración o tiempo en que estarán disponibles los bienes y servicios garantizados, una vez que se accede a ellos, y se establezcan los mecanismos adecuados para lograrlos. En áreas asociadas a largos procesos, como es el caso de educación, se consideran umbrales de duración de servicios básicos y medios; también existen algunos mecanismos pro retención, pero no están garantizados y no actúan de forma sistémica.

-Protección financiera o asequibilidad. Se trata de una dimensión muy importante, puesto que en ella se explicitan los aportes económicos que debe realizar el Estado dependiendo de la situación socioeconómica del titular. Se recomienda aplicar un principio de subsidios diferenciados que permita focalizar los recursos en aquellos titulares que no poseen ingresos suficientes para enfrentar los gastos asociados a estas áreas. Cabe destacar que, en sentido estricto, todas las personas, inclusive las más pobres, realizan aportaciones al sistema de políticas sociales a través del pago de sus impuestos, cada vez que adquieren o compran en el mercado, pagan sus patentes, etc. Sin embargo, la protección financiera busca graduar tanto las contribuciones mensuales como el gasto de bolsillo de las personas y familias dependiendo de su situación socioeconómica.

-Calidad. Si bien esta es una dimensión muy subjetiva y las apreciaciones sobre este punto son diversas y complejas de sintetizar, de todas formas las políticas que se basen en el enfoque de umbrales sociales garantizados, deben definir y explicitar los estándares básicos de producción y entrega de los servicios/bienes para asegurar el logro de los resultados esperados; así como modos dignos, empáticos y respetuosos de atención a las personas.

-Disponibilidad oportuna. Este es uno de los criterios más sensibles para la población beneficiaria. La recomendación es estipular y dar a conocer a los beneficiarios los tiempos máximos de espera para acceder a los bienes y/o servicios garantizados. Esto implica crear e implementar los mecanismos necesarios para lograrlo, siendo muy importante en este contexto, la existencia de sistemas de información

altamente eficientes, integrados, con dispositivos de actualización automática, los cuales deben ser gestionados con celeridad y plena transparencia.

-Participación. Toda política erigida sobre esta arquitectura debe estipular mecanismos de participación de los titulares en alguna entidad que recoja su voz y opinión sobre el diseño, la implementación, la marcha o la evaluación de las garantías sociales. Se sugiere actuar con flexibilidad, tomando en cuenta que las personas en situación de pobreza tienen dificultades para sostener procesos participativos o invertir en ellos. Por ello, estos mecanismos pueden incluir consultas a través de instrumentos cuantitativos o cualitativos, hasta creación de comités de usuarios o profundización de ámbitos actualmente en uso, como pueden ser los comités de vivienda, consejos escolares, etcétera.

-Exigibilidad. Corresponde a todas aquellas disposiciones, normativas y mecanismos tanto institucionales como procedimentales, que estipulan y resguardan explícitamente la forma y condiciones en que las personas pueden reclamar ante un eventual incumplimiento en alguna de sus garantías de acceso, calidad, oportunidad, protección financiera, permanencia y/o participación. En esa dirección, se propone priorizar mecanismos administrativos de reclamación para recepcionar los reclamos y gestionar las soluciones. Es muy importante que se estipulen los tiempos máximos de espera para la entrega de respuestas adecuadas y oportunas a las demandas planteadas por los titulares. Con esta modalidad se resguarda la no judicialización de las políticas sociales y a la vez se crea un sistema que permite a las personas encontrar respuesta a sus inquietudes sin procedimientos engorrosos y caros. Además, cabe destacar que las resoluciones emanadas desde el poder judicial, sobre aspectos vinculados a la ejecución e implementación de las políticas sociales suelen ser extemporáneas, lo que merma sensiblemente la eficacia/eficiencia de la dimensión de exigibilidad. Cabe destacar que, la forma y condiciones desde las cuales se define la exigibilidad de cada garantía deben cautelar la introducción de sanas tensiones al sistema, mejorando su calidad, pertinencia y oportunidad.

-Actualización. Corresponde a todos aquellos mecanismos mediante los cuales la sociedad, evalúa y renueva periódicamente el contenido de las garantías y sus dimensiones. Estas actualizaciones deben estar reguladas sobre la base de criterios científico-técnicos, políticos y económicos. Se recomienda que en este proceso participen instancias técnicas, ciudadanas y políticas.

-Principios de adaptabilidad y aceptabilidad. Entre los estándares de conducta asociados al (futuro) sistema de umbrales sociales garantizados, destaca la inclusión de criterios y medidas específicas de adaptabilidad cultural, geográfica y ambiental de los mecanismos, bienes, servicios, procesos o resultados que se pretende asegurar. Cuando las oportunidades que se han resuelto garantizar afectan a pueblos indígenas, mundo rural, territorios extremos, asentamientos *guetificados*, adultos mayores, migrantes,108 etc., el criterio de adaptabilidad es insoslayable. Si se aplican de manera estandarizada sin reparar en las necesarias diferencias y adaptaciones en las formas de "producir" los accesos, las calidades y oportunidades, entre otros, los resultados y efectos pueden ser sensiblemente diferentes entre estos grupos, o inclusive avanzar en un sentido contrario al deseado. Es necesario considerar, en este aspecto, que lo que se espera garantizar es una oportunidad o alguna dimensión de bienestar, lo que necesariamente implica cierta flexibilidad en los satisfactores con que se aborda, para que sean pertinentes a cada contexto socioterritorial. Esto supone la selección de mecanismos alternativos pero de calidad equivalente.

Todo programa, en este marco, debe contar con protocolos que garanticen un trato digno hacia las personas en situación de pobreza. Una de sus manifestaciones básicas es la implementación del principio de aceptabilidad, que supone contar con el consentimiento explícito, informado y libre de las personas, hogares o comunidades que serán atendidas.

Para lograr que estas dimensiones adquieran un carácter explicito y concreto es necesario utilizar técnicas variadas y complementarias. Estas técnicas tienen como propósito reducir la brecha entre lo declarado

108 En la versión extensa de *Umbrales Sociales para Chile* se incluyeron reflexiones generales y criterios para el trabajo con algunas de estas realidades.

y lo efectivo y, en general, pueden ser clasificadas en los siguientes términos: legales, institucionales, programática y presupuestarios.

-Técnicas Normativas, refieren al conjunto de instrumentos normativos de carácter superior o inferior (incluye la constitución política, los tratados internacionales, leyes orgánicas, leyes, decretos con fuerza de ley, decretos supremos, reglamentos, circulares, etc.) que es necesario utilizar para estipular y establecer los contenidos de las garantías de derechos sociales, en forma y condiciones, por ejemplo, aspectos tales como: el contenido mismo de garantía y su relación con algún derecho social, los organismos obligados a provisionar las prestaciones, la titularidad, los procedimientos básicos y resultados mínimos. Es importante destacar que el instrumento jurídico (ley general, decreto, reglamento, etc.) variará según el contenido más o menos general que debe ser estipulado.

-Técnicas institucionales, hacen referencia a las distintas opciones organizacionales que permiten la concreción de una determinada garantía social. La materialización de una garantía depende de organismos con una existencia real, con capacidades de gestión y regulación efectivas que permitan el diseñar, difundir, implementar, fiscalizar y evaluar las prestaciones, los accesos, calidades, protección financiera. En última instancia la institucionalidad responsable ha de ser el Estado en un sentido amplio, sin embargo, su operación específica puede incluir una adecuada articulación publico-privada y necesariamente debe establecer las instancias nacionales y subnacionales que participan en la gestión y coordinación del sistema. En efecto, al igual que en el marco normativo, la tecnología institucional deberá ser definida en base a criterios de eficacia, eficiencia, pertinencia, etc. En consecuencia, el marco institucional podrá incluir Ministerios, Departamentos, Servicios Públicos, Municipios, ONGs, Fundaciones, Empresas privadas, etc. En cualquiera de los casos, un buen Sistema de Garantías Sociales requiere de un fuerte liderazgo institucional que pueda articular a todas las partes comprometidas en la concreción de la misma. Ciertamente, esa función debiera ser asumida por los Ministerios de Desarrollo Social. Este tema será tratado con mayor profundidad más adelante.

-Técnicas instrumentales/programáticas de una garantía, corresponden al conjunto de instrumentos programáticos y procedimentales creados por el marco institucional, los cuales tienen como fin la generación, administración y provisión de las oportunidades de proceso / resultado asociados a una garantía, a las cuales tienen derecho y acceden las personas. También incluye los procedimientos y mecanismos para el reclamo o exigibilidad de las garantías. Este marco tecnológico es muy importante en el caso de las obligaciones positivas emanadas de los derechos sociales.

-Técnicas financieras. Hace referencia al conjunto de técnicas e instrumentos que aseguran la existencia de recursos financieros para la puesta en marcha y concreción de las garantías sociales. Tal como en los demás marcos tecnológicos, las técnicas presupuestarias son variadas y pueden ir desde impuestos específicos, % del PIB o del crecimiento, aportes de la cooperación internacional, etc. Deseablemente, este marco tecnológico debiera estar sustentado en Pactos Fiscales que otorguen un soporte financiero duradero a las garantías sociales estipuladas en un país.

5.2 La institucionalidad social de esta nueva política

De todas las tecnologías antes descritas, resulta necesario profundizar en torno al marco institucional necesario para avanzar en una gestión pública fundada en un enfoque de derechos garantizados.

Existe una larga historia institucional en materia de políticas sociales, que se ha ido configurando de manera diferente según el sector específico que se trate. Este marco institucional, en mayor o menor medida, ha tenido expresiones subnacionales y locales de articulación con el sector privado lucrativo y no lucrativo, y ha desarrollado formas diferentes de acceso y de integración con los servicios y programas sociales implementados para la población.

Con los antecedentes expuestos, ¿cuál es el desafío en materia de institucionalidad social? Desarrollar políticas con enfoque de umbrales sociales garantizados permite introducir algunas recomendaciones en esa dirección:

-Liderazgo institucional. La gestión social del Estado debe incrementar sus capacidades de coordinación y articulación entre los sectores que tienen responsabilidades burocráticas y temáticas con los ejes del sistema de umbrales sociales garantizados. En esa dirección, se requiere de algún organismo del Estado con claro liderazgo técnico y político al que se le dé el mandato y las atribuciones para coordinar y articular las acciones de educación, salud, vivienda, trabajo e ingresos. La integración de estos sectores deberá ser preferentemente de planificación técnico-conceptual a nivel general y nacional, y de planificación-operativa a nivel regional, provincial y local.

El propósito de esta instancia sería asegurar la pertinencia, intersectorialidad e integralidad de programas y políticas más allá de lo estrictamente presupuestario. Ello supone reforzar las funciones de planificación transversal y territorial con foco en la gestión por resultados.

Para impulsar este tipo de liderazgo, esta instancia de planificación e integración debe tener claras y acotadas sus funciones y atribuciones. La recomendación es que si planifica e integra los sectores a nivel general y territorial, no desarrolle actividades de intervención y evaluación. Esto es muy importante porque, en materia programática, debiera impulsar una revisión de las iniciativas de intervención existentes. En algunos casos, se requerirá racionalizar la oferta, priorizando las acciones en el subsector garantizado de la política. Asimismo, si toma decisiones vinculantes, no es aconsejable que en ella misma recaigan las funciones de evaluación.

-Organización y coordinación horizontal. Se sugiere que la integración y articulación intersectorial de la institucionalidad social se organice, preferentemente, en función de anillos, según su papel o rol en el desarrollo humano y en el fomento de la equidad. Así,

se considera que un anillo de largo plazo está compuesto por los sectores de educación, salud y vivienda/hábitat. De estos sectores emanan políticas cuyos impactos en el desarrollo humano se expresan habitualmente en largos períodos de tiempo o durante varias etapas del ciclo de vida de las personas.

Distinguimos un segundo anillo definido como aquel que promueve la circulación o movilización de los activos recién mencionados. Este se compone fundamentalmente por políticas ligadas al sector Ingresos y Trabajo/fomento de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME).

La idea de organizar el sistema por anillos no tiene por sentido señalar que uno es más importante que otro, o que uno va primero y el otro después. Simplemente es reconocer su papel diferencial en los procesos de superación de pobreza, dada la naturaleza de sus impactos y expresiones de corto, mediano y largo plazo en la formación de los activos básicos para el desarrollo humano y su adecuada circulación y potenciación.

-Coordinación público-privada. Lo anterior implica hacer uso de herramientas innovadoras de descentralización y articulación público-privada. Las garantías sociales son compromisos de conducta inmediatos que requieren alcanzar las coberturas esperadas en plazos breves. Así, es necesario avanzar hacia sistemas de regulaciones y de estímulos orientados a la creación de un marco de ejecución descentralizado y colaborativo con el sector privado, que permita, por un lado, aprovechar y potenciar las capacidades de ambos sectores, y por otro, para configurar una estructura básica de oportunidades para el desarrollo y el bienestar.

Como ya hemos señalado anteriormente, en algunas localidades la institucionalidad social es limitada y su presencia territorial escasa. Así, el Estado debe recurrir a estrategias de descentralización, desconcentración y/o tercerización, por ejemplo, para favorecer la creación de mercados regulados que fomenten la inclusión del sector privado (no lucrativo e inclusive lucrativo).

-Supervisión y reclamación. En cualquier caso, los proveedores (fuesen públicos o privados) debe ser acreditados, certificados, monitoreados en sus procesos y resultados. Esto supone la creación de instancias de supervisión y reclamación que, siendo parte del sector público, gocen de las mínimas condiciones de independencia y autonomía en la nominación de sus autoridades, de modo que cuenten con las condiciones básicas para desarrollar su labor hacia el sector de proveedores públicos y privados. Un ejemplo de este tipo son las superintendencias sectoriales, que han avanzado en esa línea pero aún tienen un trecho que recorrer. Asimismo, se sugiere aprovechar esta institucionalidad para implementar las formas y mecanismos de reclamación administrativa de los usuarios, cuando estos consideren que alguna de las garantías no ha sido cumplida según las condiciones explicitadas.

-Evaluación. La institucionalidad social debe contar con un manejo independiente de la evaluación para el subsector garantizado de la política social. Una nueva institucionalidad social quedaría incompleta si no se consideran dispositivos de observación y control en sus efectos e impactos en el bienestar social. Por ello, estas medidas se acompañarían de la creación de Observatorios de la Realidad Social con un carácter autónomo y con financiamiento público. Para dar garantías de transparencia y legitimidad, es fundamental que tales centros sean dirigidos por autoridades definidas por concurso de alta gerencia pública y cuya nominación sea aprobada por el Congreso de la Nación. Es importante que estos órganos posean un carácter autónomo para que su labor no se vea influida indebidamente por los gobiernos de turno o las instancias de la institucionalidad social que ejecutan directamente las políticas. Los observatorios contarán con consejos compuestos por técnicos de diversos sectores políticos, académicos y sociales. En la actualidad, la función evaluadora es discontinua, desconocida, poco articulada, lo que impide el desarrollo de un debate sobre políticas y programas sociales con altura de miras en la sociedad. Los resultados del trabajo de los observatorios propuestos podrán transformarse en recomendaciones técnicas que se entreguen de forma ordenada y sistemática al gobierno, el parlamento y la ciudadanía.

-Rendición de cuentas. Se requiere que la institucionalidad social cuente con un sistema de gasto fiscal condicionado a la rendición de cuentas. Dado que el subsector garantizado de políticas debe ser explícito en sus objetivos, procedimientos, productos, resultados y recursos, tiene facilidades objetivas para ser controlado y observado en su marcha por diversos actores. En este contexto, el Poder Legislativo debe analizar los resultados obtenidos con los recursos destinados al subsector garantizado de la política, de modo que se rindan cuentas periódicas sobre su uso. Se podrán establecer cláusulas sobre el uso inadecuado de los mismos, de modo que, de no resarcir eventuales faltas, se limite el gasto hasta el diseño de soluciones a los problemas detectados.

-Asesoría para la actualización. Se sugiere contar con asesorías por sector, que puedan con cierta periodicidad rescatar y analizar los insumos que producen las unidades de gestión, implementación, evaluación, supervisión y control, además de estudios prospectivos, de opinión y preferencias, etc., para realizar recomendaciones periódicas y sistematizadas sobre la actualización de los umbrales sociales garantizados.

-Gestión de la información. Para que el sistema de umbrales sociales garantizados opere de forma integrada, es fundamental que exista una adecuada gestión de la información social de los titulares.

Se debe avanzar hacia la integración de las bases administrativas de datos de los diversos servicios y sectores, tal y como lo recomiendan los organismos internacionales. Para ello se requiere migrar desde los instrumentos de estratificación social tipo encuesta hacia bases más confiables, completas y económicas surgidas desde otros organismos del Estado como Servicio de Impuestos Internos, los servicios previsionales y de salud que permitan la operación automática de los instrumentos de calificación para invocar la protección financiera y/o acceso a programas específicos. Esto ya cuenta con antecedentes en varios países de la región.

-La atención. Que las personas tengan que hacer colas enormes, gastar tiempo y dinero para llegar a una ventanilla que no siempre tiene las respuestas a sus necesidades y consultas, es quizás uno de los factores más importantes de descontento, impotencia y desesperanza entre quienes viven en contextos de pobreza. Por eso, los modelos de atención deben distinguir las dimensiones de información (respuesta oportuna, pertinente y única a consultas en toda la red), de elegibilidad (cumplimiento de requisitos para ejercer un derecho), de trámite en línea con derivación en el sistema y el compromiso de tiempo de respuesta. Asimismo, adecuar los espacios de atención y las competencias de las personas que operan la red de servicios (aptitudes, conocimientos y actitudes). Estos son desafíos importantes para la cultura imperante en los servicios públicos y en los proveedores privados. Existe experiencia internacional (Europa, Canadá, Brasil, entre otros) que avala este cambio, con significativas ganancias en materia de eficacia, eficiencia y valoración pública. A ello se suma la oportunidad de integrar a agentes de la sociedad civil y no solo a funcionarios públicos en roles de "apoyo" a las políticas públicas de protección e integración. Las experiencias chilenas e internacionales, en materia de voluntariado y servicios prestados por organizaciones sociales, generan mayor empatía, eficacia y costo-eficiencia que el mismo rol desempeñado por funcionarios públicos, bajo los mismos estándares de calidad. Fomenta, asimismo, una cultura de participación y transparencia en el uso de recursos públicos.

Todos estos cambios constituyen grandes desafíos en la medida en que buscan la reformulación de algunas de las lógicas de funcionamiento históricas del aparato estatal. Se ha podido constatar que varios de los aspectos recién mencionados han sido introducidos en la acción pública en los últimos años. Sin embargo, todavía no logran permear todo el sistema, quedando un importante camino por recorrer. Es en esta dirección que esta propuesta releva y problematiza la responsabilidad que posee el agente de intervención social directo o mediador, en otras palabras, la persona que desde la institucionalidad (pública o privada) dialoga, trabaja o atiende directamente a las personas en situación de pobreza o vulnerabilidad.

Desastres Naturales, Derechos Humanos y Desplazamientos de Población

JAIME ESPONDA FERNÁNDEZ*

Introducción

La definición que Naciones Unidas da del concepto "desastre" es el de "una alteración grave del funcionamiento de una sociedad, que causa pérdidas humanas, materiales o del medio ambiente que exceden la habilidad de la sociedad afectada para enfrentarla con sus propios recursos". De modo que, según este concepto, para que nos encontremos frente un desastre natural se requiere de un fenómeno de la naturaleza cuyos efectos o pérdidas excedan las posibilidades de la sociedad específica en que ocurre el desastre para poder enfrentar dichos efectos o pérdidas con autonomía, lo cual, por tanto, requiere ayuda de otras sociedades u organizaciones externas.

Hay desastres causados por el hombre, por ejemplo, los desastres industriales o tecnológicos. Pero lo que nos interesa aquí son los desastres naturales. Se debe tener presente que, en el futuro, muy probablemente, se producirán desastres naturales provocados por el proceso de cambio climático, el cual, poro cierto, ha sido creado por el hombre, y que provocarán, a su vez, complejas consecuencias para las poblaciones afectadas.

En la mayor parte de la literatura sobre el tema, los desastres naturales se clasifican en tres tipos o categorías: desastres naturales de impacto repentino, de comienzo lento, y enfermedades epidémicas.

a. Desastres de impacto repentino son aquellos que provocan mayor cantidad de víctimas y daños materiales y, particularmente, desplazamientos de la población. Por ejemplo, un terremoto, un maremoto, una inundación, una tormenta, una erupción

volcánica, etc.

b. Desastres de impacto lento son, en cambio, aquellos que comienzan y se desarrollan lentamente, aunque la extensión de los daños puede llegar a ser similar o mayor a los desastres de impacto repentino. Es tal, por ejemplo, una prolongada sequía, una hambruna, etc.

c. Las epidemias son enfermedades contagiosas cuya extensión en el tiempo y en el espacio supera la capacidad de respuesta de la sociedad afectada. Tales son, hasta nuestros días, los casos del cólera, gripes, sarampión, dengue, malaria y, especialmente en nuestro tiempo, el VIH. Pero, en general, las epidemias no tienen gran impacto en uno de los aspectos que aquí nos interesa, el desplazamiento masivo de la población[109].

Ni el Derecho Humanitario ni el Derecho Internacional de los Derechos Humanos se han referido directamente, en sus instrumentos internacionales, a los desastres naturales. Si bien los desastres naturales han sido asociados habitualmente al surgimiento de necesidades y problemas de naturaleza humanitaria, hoy se va tomando conciencia de que también obligan a atender fenómenos de desplazamiento humano y especial protección de los derechos humanos.

1. Los desastres naturales provocan desplazamiento interno o externo y afectan los DDHH

Los desastres naturales son causa de migraciones análogas a las que ocasionan los enfrentamientos armados y guerras de carácter interno u otras situaciones donde hay pérdidas de vida o pérdidas materiales que afectan la supervivencia de la población. Desde ya, la destrucción de las viviendas provoca desplazamientos de la población

109 *

From: Risks and Rights: the Causes, Consequences and Challenges of Development-Induced Displacement, by W. Courtland Robinson, the Brookings Institution-SAIS Project on Internal Displacement, May 2003 Capacitación en Protección de Desplazados Desplazamiento por desastres 2/6

afectada. El mero movimiento de las personas desde el que era su hogar a otro lugar, ya da cuenta de un inicio de desplazamiento, que puede ser interno (dentro de un país) o internacional.

El Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos identifica algunos escenarios relacionados con el proceso de cambio climático que podrían provocar directa o indirectamente desplazamientos humanos. Entre ellos destacan los desastres hidrometeorológicos, tales como inundaciones, huracanes, tifones, ciclones, deslizamientos de tierra, etc.); el surgimiento de zonas calificadas por los gobiernos como de alto riesgo y peligrosas para habitarlas; y la degradación del medio ambiente, con su consecuencia de desastres de impacto lento debidos, por ejemplo, a las sequías o a la salinización del borde costero, etc.

En todo caso, el desplazamiento por desastres naturales es un tema presente. De acuerdo a un estudio del Consejo Noruego para los Refugiados, solo en un año, el 2008, hasta 20 millones de personas fueron sujetos de desplazamiento como consecuencia de desastres naturales de impacto repentino[110].

Es cierto que el desplazamiento internacional en el caso de los desastres naturales es menos frecuente que el desplazamiento en caso de guerras internas o violencia armada. A lo menos, en la época inmediatamente posterior a un desastre natural, se observa una muy baja tendencia a que las personas afectadas crucen las fronteras internacionales. En cambio, el fenómeno fuerte, con ocasión de terremotos, tsunamis, inundaciones, erupciones volcánicas, etc. es el desplazamiento interno de la población afectada, consistente en el alejamiento de sus hogares o viviendas. Así, por ejemplo, el huracán Katrina, en los Estados Unidos, en agosto de 2005, causó el desplazamiento interno de más de 100 mil personas y similar fenómeno acaeció con motivo del tsunami asiático de 2004.

Cada vez que, como consecuencia de una catástrofe se producen procesos de reubicación de personas, ya sea en campamentos alejados de sus hogares, o en casas de familiares o en terrenos urbanos o rurales

110 Elverland, S., 20 million Climate Displaced in 2008, Consejo Noruego para Refugiados, 8 de junio de 2009, disponible en inglés en: http://www.nrc.no/?did=9407544.

que son ocupados por las víctimas, tenemos el inicio de un proceso de desplazamiento interno.

Es oportuno y útil mencionar el concepto de desplazado interno, que es la persona que se ve forzada u obligada a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual debido, entre otras razones, a catástrofes o desastres naturales. El desplazado internacional es la persona que sufrió el mismo fenómeno y las mismas pérdidas, pero que, a diferencia del desplazado interno, luego de escapar o huir de su lugar de residencia, cruza la frontera de su país. En esencia, entonces, no existe diferencia entre el desplazado internacional y el desplazado interno. De esta identidad esencial deviene una conclusión importante, que ha sido recogida por las Naciones Unidas y que cada vez más es asumida por algunos gobiernos y por los organismos humanitarios: que el desplazado interno goza de los mismos derechos que el desplazado internacional. Ambos son víctimas de un proceso migratorio no voluntario, forzado. A ello, debemos agregar que el desplazado interno goza de los mismos derechos que los demás ciudadanos dentro de su propio país.

Estos principios, en particular el de igualdad dentro de su propio país, se enfrentan a una realidad imprescindible: la circunstancia de que, además de la pérdida sufrida por el desastre natural, el hecho mismo del desplazamiento –interno o internacional- aumenta la vulnerabilidad de las personas, no solo en el aspecto material, sino también en cuanto a su dignidad y seguridad individuales, como queda de manifiesto, por ejemplo, en el aumento de los abusos sexuales contra mujeres y jóvenes en situación de desplazamiento, y en las dificultades para obtener la pronta restitución de la propiedad destruida por el desastre.

También los desastres naturales afectan los derechos humanos, que los Estados están en la obligación de garantizar. Sobre esto, todavía, no existe plena conciencia en los gobiernos ni en las comunidades nacionales. La relación entre desastres naturales y eventuales violaciones de derechos humanos no es algo que se nos venga fácilmente a la mente, cada vez que se produce una catástrofe, pero esa relación, de causa efecto, existe, según datos de la realidad.

Está comprobado que tsunamis, huracanes y terremotos que han afectado poblaciones de Asia y América, desde 2004 a esta fecha, obligan a poner atención en la situación de los derechos humanos de las víctimas, porque en tales circunstancias se han observado cambios negativos en dicha situación.

Según los reportes de experiencias concretas, en la etapa inicial de emergencia, aparecen problemas de omisión o discriminación que afectan los derechos económicos, sociales y culturales. Luego, la prolongación de las situaciones de emergencia y el desplazamiento forzoso cobijan la aparición de nuevos riesgos, ahora de violaciones de derechos individuales.

No siempre las violaciones de derechos humanos acaecidas en el contexto de desastres naturales se deben a políticas violatorias de derechos humanos, por parte de los gobiernos, ni a la intención positiva de violar esos derechos. La mayor parte de las veces, se deben a una mala preparación para enfrentar los desastres, a una inadecuada planificación o, simplemente, a negligencia de los agentes del Estado. Pero, aunque así sea, estamos frente a violaciones de derechos humanos y a responsabilidad internacional del Estado infractor, que es titular del deber general de garantía de los derechos humanos de todas las personas.

Al observar en general los problemas que se observan en este ámbito, lo que más salta a la vista es, en muchas situaciones, la omisión o la discriminación en la distribución de la asistencia o de la ayuda en general, a veces por motivos de raza, religiosos o políticos; la imposición de traslados o reubicaciones inseguras o en contra de la voluntad de las personas; los abusos y la violencia sexual y de género ejercida contra las víctimas, por quienes cumplen funciones públicas; los problemas de documentación e identidad de aquellos desplazados que han perdido sus papeles, atribuibles a acciones u omisiones de agentes públicos y que afectan el goce de sus derechos fundamentales, incluso sus derechos políticos, porque sin documentación no se puede ejercer, por ejemplo, el sufragio y, por cierto, el derecho a la salud o a la educación; problemas de restitución de la propiedad; etc.

La experiencia demuestra que los desplazamientos prolongados, producto de desastres naturales, generan condiciones

para que aumente la violación de los derechos humanos, en particular, las discriminaciones, los abusos sexuales y de género, la inseguridad y, por cierto, la violación de los derechos económicos, sociales y culturales de las víctimas. En general, cuanto más se prolonga la situación de desplazamiento de las víctimas, tanto mayor es el riesgo de que ocurran violaciones de los derechos humanos.

En conclusión, los desastres naturales contienen retos para la plena vigencia de los derechos humanos que no podemos desatender. En la medida que la omisión de atención por parte del Estado persiste, con el consecuente abandono de las víctimas, aumenta el riesgo de violaciones de los derechos humanos de éstas.

El Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos ratifica que “hay un mayor riesgo de violación de esos derechos cuando damnificados no pueden retornar a sus viviendas o encontrar una nueva luego de algunas semanas o meses”.

En definitiva, aumenta la posibilidad de violaciones de derechos humanos si la respuesta al desastre, tanto en la etapa de emergencia, como en las de recuperación y reconstrucción, no se basa en un marco de derechos humanos, lo cual supone, primeramente, una planificación global que incluya dicho componente (la improvisación favorece las violaciones de derechos humanos), el Estado de derecho y, en particular, el principio de supremacía legal (muchas veces la emergencia hace olvidar que el respeto a la ley – estamos hablando de sociedades democráticas- es un factor determinante para el respeto a los derechos humanos).

2. La situación actual de la discusión sobre el tema de los desplazados internos

La situación actual se caracteriza por la perspectiva de un incremento de los desastres naturales, debido particularmente -como se ha adelantado- al cambio climático. Mientras se constatan progresos

experimentados a nivel de las Naciones Unidas, para enfrentar aquellos desastres con un enfoque humanitario y de derechos humanos, también se constatan insuficientes condiciones para que los gobiernos apliquen las normas internacionales sobre desplazados y derechos humanos.

El incremento del número y la gravedad de los desastres naturales, que pueden producir el desplazamiento de millones de personas en los cinco continentes, hacen necesario que la comunidad internacional reconozca la realidad de los desplazados por esos desastres y establezca nuevas medidas institucionales para proteger sus derechos humanos.

Una revisión de las vertientes de la protección internacional de la persona humana - derechos humanos, derechos de los refugiados y Derecho humanitario - revela que este conjunto normativo se ha caracterizado por una visión compartimentalizada, en circunstancias que se requiere una complementariedad de sus diversos componentes.

Por su parte, en el ámbito nacional, las capacidades institucionales para proteger los derechos humanos de los desplazados internos por desastres naturales son, en general, exiguas. Y pese a que la responsabilidad de dicha protección recae primeramente en los Estados, muchos gobiernos no quieren o no pueden cumplir sus obligaciones.

Las Naciones Unidas han estado trabajando en esta materia desde hace más de una década. Ya en la cumbre mundial realizada en Nueva York, en 2005, los gobiernos aceptaron que debían seguir unos principios sobre desplazados internos, desde el enfoque de la protección de los derechos de las personas. Pero, en esta materia, el concepto de soberanía estatal se interpone todavía como obstáculo a la asunción, por los Estados, de responsabilidades internacionales con ocasión de desastres naturales.

En general, los derechos de los migrantes, además de lo estipulado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales, están regidos por Resoluciones del Comité de Derechos Humanos, cuyo origen está en la Resolución 1999/44, de Comisión de Derechos Humanos, sobre Derechos Humanos de los Migrantes. Esta Resolución aboga por la necesidad de

un enfoque de los migrantes como grupo vulnerable, el cual conduce necesariamente a que los Estados promuevan y protejan eficazmente sus derechos humanos fundamentales.

Por otra parte, la ONU decidió nombrar un relator especial sobre los derechos humanos de los migrantes "que examine los medios necesarios para superar los obstáculos a la protección plena y efectiva de sus derechos..."

Como se sabe, la mayor parte de los desplazados por desastres naturales son desplazados internos. En este sentido, es necesario reconocer que la última definición de Naciones Unidas sobre desplazado interno – no refrendada por los Estados en una Convención- es la más aceptada internacionalmente. Se trata de una definición que abarca la mayor parte de las causas de desplazamientos humanos. En resumen, los desplazados internos son personas que, si cruzaran una frontera internacional, serían calificadas como refugiados. Esta es la versión más avanzada del concepto, que se manifiesta en la Convención sobre los Refugiados de la Organización para la Unidad Africana (OUA), de 1969, y, en América Latina, la Declaración de Cartagena de 1984. Es decir, se trata de personas que han sido obligadas a huir de su lugar de residencia habitual debido a diversas causas, más allá de la definición clásica de refugiado de la Convención de Ginebra, de 1951, sobre el Estatuto de los Refugiados, que exige como motivo del desplazamiento la persecución por razones de raza, creencias religiosas, nacionalidad, la pertenencia a determinado grupo social o las opiniones políticas.

Como vemos, esa última definición de desplazado interno de las Naciones Unidas alude a personas que, si tuviesen que salir de su país, no se beneficiarían con el estatus de refugiado, de acuerdo a la Convención de 1951, entre las cuales se cuentan aquellas forzadas a desplazarse debido a otro tipo de acciones humanas o a desastres naturales.

A diferencia de los refugiados bajo el Estatuto de los Refugiados, que cuentan con un sistema establecido de protección y asistencia internacional, los desplazados internos deben someterse a la legislación interna, bajo la soberanía estatal, sin que la comunidad internacional pueda obligar al Estado a intervenir en su ayuda. De modo que los desplazados internos dependen enteramente de sus gobiernos.

Esta situación ha generado un debate en las Naciones Unidas, sobre la respuesta que la comunidad internacional puede otorgar al fenómeno de los desplazamientos internos. En la década de los 90, se redactaron unos denominados Principios Rectores sobre el Desplazamiento Interno, que reflejan el débil consenso existente sobre la inclusión de los derechos de los desplazados con ocasión de desastres naturales. Quienes no estaban de acuerdo con su inclusión decían que sólo eran desplazados internos las personas que huían de la persecución y la violencia y que, por tanto, si cruzaban la frontera internacional, reunirían los requisitos para obtener el estatus de refugiado. Pero la mayoría de los participantes de estos debates estaba a favor de incluir a los desplazados por causa de desastres naturales, basados en que la experiencia indica que, al enfrentarse a tales desastres, algunos gobiernos suelen desatender o discriminar a determinados grupos de desplazados –o víctimas en general- por motivos políticos, étnicos u otros, o bien desconsideran los derechos humanos.

Hasta ahora ha sido difícil lograr una definición consensual de desplazado interno que incluya aquellos desplazados por causa de desastres naturales y no solo a los desplazados por distintas formas de violencia humana. Por ejemplo, las autoridades públicas de los Estados Unidos se negaron a aceptar que los desplazados por el huracán Katrina fuesen calificados como desplazados internos. Aceptaron denominarlos "evacuados" o "víctimas del desastre", pero no desplazados internos, porque, decían, éstos son personas desplazadas debido a conflictos armados. Incluso el ACNUR, precisó en 2005 que, sin desconsiderar su cooperación en casos de "desplazados internos debido a conflictos", lo cual ha significado un progreso respecto a su enfoque tradicional, no haría lo mismo en el caso de desplazados por los desastres naturales, salvo "en circunstancias excepcionales".

Pero últimamente, el Representante del Secretario General de la ONU sobre los derechos humanos de los desplazados internos, señor Kalin, ha incluido en su esfera de preocupación a los desplazados por desastres naturales. Por su parte, en 2007, el Consejo de Derechos Humanos ha respaldado esta decisión del señor Kalin, quien ha visitado varios países para estudiar la mejor forma de "favorecer la protección de los derechos humanos de los desplazados internos en caso de desastres naturales".

Por otra parte, como se adelantara, la Asamblea General ha ido tomando conciencia y haciendo tomar conciencia de la situación de los desplazados internos, incorporando la perspectiva de los derechos humanos para examinar este tema. Tal es el sentido y alcance de la Resolución 62/153, de 6 de marzo de 2008 sobre Protección y asistencia para los desplazados internos. Es de alta importancia señalar que esta Resolución, en un paso significativo para la materia objeto de esta exposición, incluye a los desplazados internos que han sido víctimas de desastres naturales. En ella, textualmente, la Asamblea General reconoce "que los desastres naturales son una de las causas de los desplazamientos". De modo que a los desplazados por desastres naturales les es aplicable la orientación señalada en la misma Resolución, consistente en "promover estrategias globales centradas en prevenir los desplazamientos, mejorar la protección y la asistencia, y encontrar soluciones duraderas para los desplazados, teniendo en cuenta, a este respecto, la responsabilidad primordial de los Estados dentro de su jurisdicción";

Cabe señalar que, además de las Naciones Unidas, tanto la Cruz Roja Internacional como la Media Luna Roja, han realizado importantes aportes en el fortalecimiento de la protección y asistencia de los desplazados internos, por causa de desastres naturales.

3. Directrices operacionales del Comité Permanente entre Organismos (IASC), sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales

Un avance importantísimo en esta materia ha sido la aprobación de las Directrices Operacionales sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales, de las Naciones Unidas, que fueron preparadas por el Representante del Secretario General sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, señor Walter Kalin, y elaboradas por un Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos (IASC), que las aprobó el 9 de junio de 2006.

Estas Directrices hacen un llamamiento para que se preste asistencia sin discriminación, se respeten todos los derechos humanos de los afectados por los desastres naturales y se identifiquen medidas para evitar la violencia y garantizar la seguridad de las poblaciones afectadas.

Las Directrices no son un Tratado o Convención que vincule jurídicamente a los Estados, sino orientaciones político-técnicas que los Estados pueden o no adoptar y que se orientan principalmente a facilitar la acción humanitaria en situaciones de emergencia, incluyendo situaciones de desastres naturales. Si bien están dirigidas a los agentes humanitarios intergubernamentales y no gubernamentales que prestan asistencia con motivo de un desastre natural, y no a los gobiernos, que deben asumir su responsabilidad en tales circunstancias, sin duda, ellas cuentan con el peso moral y político de las Naciones Unidas. Esto es importante, puesto que si bien existen normas internacionales para proteger los derechos humanos en situaciones de conflicto armado, desplazamiento interno en general y los derechos de los refugiados, no existen normas ni, hasta ahora, existían unas normas que sirviesen de guía para la protección de los derechos humanos de las víctimas de desastres naturales.

Las Directrices no enuncian un listado de los derechos humanos, tal como lo encontramos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos o en los Pactos o Convenciones de la Carta Internacional de los Derechos Humanos, sino que recaen directamente en aquello que se debe hacer, desde la óptica de los derechos humanos, cuando se enfrenta un desastre natural, con una visión integral de las necesidades de las víctimas.

Las directrices recuerdan una orientación fundamental, que debiese ser conocida, pero en la cual no siempre se repara:

"Los derechos humanos constituyen el fundamento legal de toda la labor humanitaria relacionada con los desastres naturales. No existe otro marco jurídico que oriente dichas actividades".

El marco conceptual de protección de los derechos humanos, durante el socorro en casos de desastre, dentro del cual se mueven las directrices, es que las personas afectadas, desplazadas internas y no

desplazadas, al permanecer dentro de su país de residencia habitual, tienen derecho a gozar de la garantía y protección de todos los derechos humanos reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y de los derechos reconocidos por el Derecho Internacional Humanitario, ratificados por el Estado de que se trate o que sean aplicables en su territorio, con arreglo al derecho consuetudinario internacional.

Y lógicamente, un derecho humano fundamental, en estos casos, es el que asiste a las personas afectadas, a solicitar y recibir protección y asistencia de sus gobiernos. La primera forma de violación de derechos humanos, en estos casos, sería la falta de respuesta a dicha necesidad.

Cabe señalar que la protección que se merecen las víctimas no se limita a asegurar su supervivencia y seguridad física, sino que tiene que ver con todas las garantías pertinentes – derechos civiles y políticos, así como económicos, sociales y culturales – contempladas en los instrumentos internacionales de que el respectivo Estado es parte.

Si bien las Directrices se encuentran organizadas en torno a las tareas, sus principios generales se ordenan de acuerdo a una jerarquía de los derechos humanos. Así, el primer principio se refiere a la protección del derecho a la vida, la seguridad, la integridad física y la dignidad de las personas, que preside todo lo relacionado con la evacuación, reubicación y otras medidas para salvar vidas en los desastres naturales, así como también respecto a la seguridad de los campamentos. Cabe destacar que dentro de este principio, las Directrices incluyen, en un lugar destacado, la protección contra la violencia basada en el género.

Luego aparece el principio de protección de los derechos relacionados con las necesidades básicas de subsistencia, tales como el acceso a bienes y servicios básicos, a alimentos adecuados, al agua potable, al alojamiento, al vestido y a los servicios básicos de salud. Y estos principios alcanzan la protección de otros derechos económicos, sociales y culturales, como el acceso a la educación, a la vivienda y el empleo e, incluso, a la protección de otros derechos civiles y políticos, desde el derecho a la documentación, pasando por las libertades de expresión, reunión, asociación y religión, hasta los derechos electorales.

Aun cuando los derechos humanos son interdependientes y solidarios entre sí, para las Directrices, las más importantes categorías, en casos de desastres naturales son las relacionadas con la integridad y la seguridad físicas y derechos básicos relacionados con las necesidades elementales para la subsistencia, antes que derechos relacionados con otras necesidades de protección económica, social, cultural, civil y política. Esta diferencia se fundamenta en que, en situaciones de desastre, solo el pleno respeto de las dos primeras gamas de derechos (la integridad y la seguridad física, y las necesidades elementales para la subsistencia) puede garantizar una protección adecuada del resto.

En todo caso debiésemos tomar esta orientación como una de carácter práctico y no de principio. En tal sentido es muy importante la mención a que las Directrices Operacionales tienen por objeto mejorar la aplicación práctica de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, de modo que no pueden ser interpretadas de una forma que limite, modifique o menoscabe sus disposiciones.

Entre las Directrices, que son muchas y sería largo desarrollar, cabe destacar algunas que llaman especialmente la atención:

-En relación con la evacuación, reubicación y otras medidas para salvar vidas, inmediatamente después de un desastre, se indica que las personas afectadas por el mismo "pueden" trasladarse a otras partes del país y asentarse en ellas. Es pues un derecho de las personas que no puede ser objeto de restricciones, salvo excepciones legales de grave fundamento, y que implican además que, en principio, no debiesen las personas ser obligadas a trasladarse.

-Es importante destacar que, de acuerdo a las Directrices, las personas evacuadas y trasladadas a otros lugares del de su residencia habitual deben ser tratadas como si pertenecieran a la categoría de desplazados internos, de conformidad con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, de 1998, de las Naciones Unidas.

-Aún cuando en la etapa de emergencia pudo haber personas que fueron trasladadas de su lugar de residencia en contra de su voluntad, por razones de orden superior, permitidas por la ley, superada dicha etapa, los desplazados por desastres naturales deberán tener la oportunidad de elegir libremente si quieren regresar a su hogar o a su

lugar de origen, permanecer en la zona a la que han sido desplazados, o ser reasentados en otra parte del país. El derecho a elección no podrá ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley y tengan grave fundamento, por ejemplo, si el hogar o lugar de origen se encuentra en zonas donde la vida o la salud de las personas afectadas corren verdadero peligro.

-La permanencia o regreso a ciertas áreas y/o su reconstrucción no deberá ser objeto de prohibición, salvo cuando se halle previsto en la ley y, en un caso particular, sea necesaria por motivos de seguridad, salud, prevención de desastres, o la implementación de los planes de reconstrucción y desarrollo. En todos los casos en que se prohíba la permanencia, regreso o reconstrucción, deberán tomarse medidas para proporcionar a los propietarios las garantías del debido proceso, incluido el derecho a una indemnización justa.

-Respecto a la protección contra la violencia, incluyendo la violencia basada en el género, destaca en las Directrices la necesidad de solicitar el despliegue de personal encargado de hacer cumplir las leyes, en las zonas donde se corre el riesgo de quebrantamiento de la ley y el orden, o donde ello ocurra, incluyendo la violencia basada en el género, robos o saqueo-. Esta obligación es del Estado y forma parte de su deber general de garantía sobre la seguridad y la vida de las personas.

-Deberán adoptarse medidas apropiadas para la protección de las mujeres y los niños y niñas, contra la trata, el trabajo forzado y formas contemporáneas de esclavitud, tales como la venta para el matrimonio, la prostitución forzada y la explotación sexual.

Otras directrices que llaman la atención son las siguientes:

- En relación con el acceso a la satisfacción de necesidades básicas, deben tomarse medidas para garantizar el acceso prioritario a los grupos vulnerables, tales como las minorías, los hogares encabezados por una sola persona, las personas de la tercera edad, las personas con discapacidad y los niños no acompañados o separados.

- Deberá solicitarse a las autoridades competentes que protejan, en la mayor medida posible, la propiedad y las posesiones que hayan abandonado las personas o comunidades desplazadas contra el saqueo,

la destrucción y la apropiación, ocupación o uso arbitrarios o ilegales.

- Las propiedades y posesiones privadas sin utilizar pueden ser temporalmente asignadas a los desplazados por el desastre natural, pero no por más tiempo que el absolutamente necesario. Las autoridades competentes deberán garantizar a los propietarios de los bienes afectados una indemnización adecuada por dicho uso y asegurar las garantías del debido proceso.

- Por su parte, los propietarios cuyos títulos de tierras o propiedad se hayan perdido o dañado durante el desastre natural o cuyos límites territoriales se hayan visto destruidos, deberán tener acceso a procedimientos para reclamar la propiedad de sus tierras y posesiones sin dilaciones indebidas. Y deberán establecerse procedimientos legales para considerar reclamaciones opuestas relacionadas con tierras y propiedades, con las garantías del debido proceso y sin dilaciones.

- Deberán realizarse arreglos específicos para que las mujeres, especialmente las mujeres viudas, así como los niños huérfanos, puedan reclamar sus viviendas, tierras o propiedades y adquirir viviendas o títulos de propiedad de tierras en su propio nombre.

- Deberán realizarse arreglos específicos para permitir y facilitar el reconocimiento de reclamos de títulos de tierras y propiedades basados en la posesión prolongada, en ausencia de títulos de tierras formales, especialmente para los pueblos indígenas.

- Deberán adoptarse las medidas apropiadas para proteger a las personas o comunidades afectadas por los desastres naturales –especialmente, los pobres, las mujeres, los miembros de grupos minoritarios o pueblos indígenas, o los desplazados – contra los intentos indebidos o ilegales por parte de los terratenientes, especuladores, autoridades locales y otros actores para privarles de sus propiedades o posesiones.

- Se deberán tomar, a la mayor brevedad posible y sin discriminación alguna, medidas apropiadas que permitan la rápida transición de un alojamiento temporal o intermedio a una vivienda temporal o permanente, cumpliendo con los requisitos de idoneidad del derecho internacional de derechos humanos.

- Para garantizar la planificación sostenible y a largo plazo del reasentamiento y reconstrucción, después de un desastre natural todos los grupos y personas afectados, incluidas las mujeres, los pueblos indígenas y las personas con discapacidad, deberán ser consultados y participar en la planificación y ejecución de los programas de vivienda. En la mayor medida posible, y siempre que se cumplan las normas de seguridad necesarias, los propietarios de casas destruidas deberán poder tomar sus propias decisiones con respecto a la forma en que éstas deben ser reconstruidas.

- Cuando las personas no puedan regresar a las fuentes anteriores de subsistencia debido al desastre natural, deberán tomarse las medidas apropiadas – incluyendo oportunidades de reeducación o el acceso a microcréditos disponibles, sin discriminación alguna.

- Los miembros de las familias desplazadas que deseen permanecer juntos deberán poder hacerlo y recibir asistencia para ello durante la etapa de emergencia y en el contexto del regreso o reasentamiento.

- Los niños separados y no acompañados deberán recibir asistencia de conformidad con los mejores intereses del niño. De ser posible, deberá evitarse especialmente la colocación de niños en instituciones.

- Deberán tomarse las medidas apropiadas para conocer el destino y paradero de los familiares desaparecidos e informar a los parientes más próximos sobre la marcha de la investigación y los resultados obtenidos.

- Deberán tomarse medidas apropiadas para recoger e identificar los restos mortales de los fallecidos, evitar su profanación o mutilación y facilitar la devolución de esos restos al pariente más próximo. De no poder realizarse la devolución de los restos – por ejemplo, cuando no se puede identificar o contactar con el pariente más próximo – deberá dárseles un trato respetuoso y que ayude a su futura recuperación e identificación.

- Deberá evitarse la incineración de cuerpos sin identificar. En vez de eso, deberán ser almacenados o enterrados temporalmente, en espera de una futura identificación y retorno a las familias. Todos

los entierros deberán realizarse de manera que se respete la dignidad y privacidad del fallecido y de los familiares que le sobreviven. Las prácticas y creencias religiosas y culturales locales deberán tomarse en cuenta.

- Deberán establecerse mecanismos para que las comunidades puedan intercambiar información y presentar quejas sobre la respuesta de socorro, la recuperación y la reconstrucción en casos de desastre, y para que las mujeres y personas con necesidades especiales – por ejemplo, niños, personas de edad avanzada, etc.- sean consultadas y participar en todos los aspectos de la respuesta en caso de desastre.

- Deberán tomarse medidas para garantizar que las personas afectadas puedan ejercer su derecho a voto y a ser elegidas en las elecciones.

Más allá de estas Directrices, que están llamadas a convertirse en un importante instrumento de apoyo en casos de desastres naturales, podemos afirmar que crece la idea de que también ciertos desplazamientos internacionales, con motivo de desastres naturales pueden considerarse cubiertos por el Derecho Internacional de los Refugiados.

Además de estas Directrices, en la actualidad se desarrollan, paralelamente, procesos, impulsados por las NNUU, que recaen en la responsabilidad específica de los Estados, en materia de asistencia para casos de desastres naturales.

4. Desafíos

De lo que se ha dicho se desprenden algunos desafíos que hay que enfrentar hoy, en relación con el respeto a los derechos humanos y al tratamiento a los desplazados internos, con ocasión de desastres naturales.

Volviendo al comienzo, hay que tener presente que, con el cambio climático, muy probablemente se enfrentarán más desastres

naturales y mayores desplazamientos de población, dentro de las fronteras.

Según el Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios y Coordinador del Socorro de Emergencia de la ONU, actualmente, nueve de cada diez desastres naturales se relacionan con el clima[111].

El primer desafío, que se presenta a la comunidad internacional y, fundamentalmente, a los gobiernos es seguir el contenido de las Directrices emanadas de las Naciones Unidas, a las que hemos hecho referencia, bajo el principio de que "los derechos humanos constituyen el fundamento (…) toda la labor humanitaria".

Ello implica planificar y aplicar de tal modo las actividades de emergencia y reconstrucción, que apunten a que las víctimas puedan disfrutar de los mismos derechos y libertades que el resto de los habitantes del país. Es el principio de la no discriminación, que debe atravesar todas esas actividades.

Significa también concebir los desastres naturales no solo como eventos que obligan a un especial esfuerzo institucional, luego de la catástrofe, para responder desafíos y problemas principalmente de carácter humanitario, sino también a concebirlas como eventos que plantean el desafío de la igual protección de los derechos humanos.

Es necesario, desde un comienzo, incluso antes de los desastres, representarse la posibilidad real de que los derechos económico-sociales y también, especialmente en las etapas subsiguientes, los derechos humanos individuales, puedan ser objeto de violación, y considerar, desde antes, cómo garantizarlos, de modo tal de saber compatibilizar, en la práctica, las obligaciones humanitarias demandadas por la emergencia, con el deber de respetar y proteger los derechos humanos.

Un segundo desafío es cómo responder a la demanda de que las personas evacuadas y trasladadas a otros lugares de su lugar de residencia habitual sean tratadas como si pertenecieran a la categoría de desplazados internos, de conformidad con los Principios de las Naciones Unidas, manifestados en la Resolución de 2008 de la

111 Sr. John Holmes, Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios y Coordinador del Socorro de Emergencia, Comentario de apertura en la exposición de ayuda humanitaria internacional y conferencia de desarrollo de Dubái "Conferencia DIHAD 2008", 8 de abril de 2008.

Asamblea General, según la cual es posible prevenir o mitigar las consecuencias de los desastres naturales y los desplazamientos, si se integran estrategias de reducción de los riesgos de desastre, en los programas y las políticas de desarrollo nacionales.

Territorio, Propiedad y Derechos Colectivos de los Pueblo Indígenas[112]

PABLO MARIMÁN QUEMENADO[113]

Los pueblos indígenas del continente Americano han sido durante el siglo XX y lo que va del XXI importantes actores sociales invisibilizados por la política, especialmente si esta la controlan grupos de la oligarquía terrateniente; como también por la propia ciencia social[114], si es que en ella predominan enfoques teóricos y prácticas euro céntricos . Quizás esto va muy de la mano con las políticas que los estados han dirigido hacia aquellos, como el indigenismo, mediante el cual se pensó al indígena para integrarlo, vía su asimilación o bien reconociéndoles ciertos derechos (como los culturales) pero suprimiéndoles otros (como los de participación política)[115]. Lo claro, es que el indigenismo fue una forma de pensar al indio desde el Estado[116].

112 El presente artículo sigue las orientaciones del curso que he dictado en el contexto del Diplomado Internacional de Especialización Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de los Pueblos Indígenas y Derecho a la Alimentación 2009-2010. El objetivo es que conozcan los conceptos principales del curso a través de sus actores, los pueblos indígenas y sus aliados, siempre abarcando la mayor parte del territorio americano.

113 Profesor de historia (U. de la Frontera); magíster en etnohistoria (U. de Chile). Doctor © en Historia (U.de Chile). Miembro de la Comunidad de Historia Mapuche y del Centro de Estudios y Documentación Mapuche LIWEN, de Temuco.

114 Algunos analistas sociales (como Mariategui) reconocieron el peso histórico y sociológico de los pueblos indígenas, que como en el Perú y México constituían una realidad demográfica abismante; sin embargo, sus orientaciones políticas-ideológicas no le hicieron reconocer a estos como fuerzas sociales capaces de liderar los cambios que requerían las realidades agrarias en las que vivían y sobre todo ser una alternativa de poder, por lo mismo se gastaron cuartillas en explicar que la vanguardia, por lo general urbana, blanca y de izquierda, debía conducirlos (Marzal, 1986).

115 En México el destacado indigenista Aguirre Beltrán, en las décadas de mitad del siglo XX, volcó buena parte de sus esfuerzo intelectuales y políticos, en suprimir los gobiernos indígenas que mantenían algunos pueblos, especialmente en los lugares que él denominaba como "zonas de refugio", para efectos de incrustar en ellos el municipio, instancia de organización territorial y administrativa vinculada con el estado, es decir, fomentó la dependencia de estos pueblos a las estructuras estado-nacionales, más que a la mantención de autonomías político-territoriales de hecho, como sucedía. (ver Sánchez, 1999)

116 El I congreso indigenista del año 1940 en Patzcuaro, México, ofrecía ampliar las oportunidades de desarrollo de los grupos indígenas que permitieran enriquecer el acervo cultural de cada país, así como la cultura del mundo. Entre 1948 y 1968 otros cinco congresos insistieron en suprimir ciertas características culturales (religiosas, medicinales, "analfabetismo") de los pueblos indígenas vistas como estorbos en la unidad nacional de los países. La educación, especialmente de tipo bilingüe pero sustractiva, fue promocionada

La coyuntura de los 500 años hizo "aparecer" a estos pueblos a través de múltiples manifestaciones que protagonizaron en distintos países, uno de sus epicentros más significativos fue la movilización que convocó la CONAIE en Ecuador, el año de 1990, ocasión en la cual se congregaron miles de indígenas de distintas nacionalidades, los que convergieron en Quito, la capital. Por lo visto esta vez "volvieron" para quedarse en la agenda pública no solo de los respectivos estados, sino que del mundo.

Hacia 1988, se sancionó el convenio nº 169 al interior de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), este cuerpo jurídico estableció la consulta previa, libre e informada hacia los pueblos indígenas de aquellas políticas que tuvieran impactos en sus territorios[117]. Respecto de esto último, el territorio pasó a complementar el término de tierras indígenas, si es que lo queremos ver como un acto de buena fe por parte de los estados; sin embargo, existieron voces disidentes que vieron en estas indefiniciones, los resguardos que los estados salvaguardaban a su favor. Al respecto Mikel Barraondo señala.

Es típico encontrar en textos internacionales referencias indistintamente a las tierras y a los territorios indígenas, afirmando su equiparación conceptual y negando por tanto una parte sustancial de la relación entre los pueblos indígenas y el medio ambiente. Como

para lograr su integración a la sociedad global. Por último, entre los años 1972-1980 se llevaron a cabo los dos últimos congresos que a diferencia de los anteriores, planteaba el reconocimiento y la alteridad que las sociedades nacionales debían tener ante las culturas y poblaciones indígenas. La educación fue vista como instrumento de liberación y no de dominio. Se plantearon planes quinquenales de desarrollo basados en principios de Autodeterminación, igualdad, participación, dignidad, Apoyo y Cooperación. En un ejercicio de autocrítica, cuestionó la vinculación del indigenismo con las clases políticas dirigentes, planteando comprometerlo con el desarrollo y la autodeterminación de estos pueblos (ver Elio Masferrer, 1983)

117 No es casualidad que en esa instancia de la ONU se organizara un cuerpo jurídico relacionado con los pueblos indígenas, pues así como en el comienzo de la conquista la situación indígena fue tema de los juristas y religiosos que impactaron más o menos en el establecimiento de tasas, encomiendas y pueblos de indios, en el periodo contemporáneo la situación no había cambiado muy sustancialmente, especialmente cuando productos de las expulsiones (desplazamientos) de sus territorios, o por la precariedad económica en que vivían, muchos pueblos migraban sometiéndose a condiciones infrahumanas de trabajo asalariado o simplemente esclavista. En la película "Río Arriba" del cineasta argentino Ulises de la Orden, se aprecia la situación de los Kollas de Jujuy frente a la expansión del los ingenios azucareros. La presión sobre su tierra a través de los impuesto que imponen los terratenientes, hace que descuiden sus terrazas (agricultura de andenes) provocando a la larga, no sólo su dependencia económica del trabajo asalariado, sino la discontinuidad y destrucción de su tradición económica, así como de su hábitat.

ejemplo podemos citar el mismísimo convenio 169 de la OIT, único instrumento internacional que protege derechos humanos de los pueblos indígenas, que afirma en su artículo 13 que la utilización del término "tierras" en los artículos 15 y 16, deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera. Para facilitar la ratificación del Convenio, los redactores accedieron a integrar el término territorio dentro del término tierras, una vez que quedó claro que el empleo del término territorio no tendría implicaciones de ningún tipo para la propiedad y soberanía nacional. Esto fue debido a que el convenio dejó muy claro desde el momento mismo de su redacción que el límite al ejerció de estos derechos territoriales se encontraban en los marcos de los estados en donde viven los pueblos indígenas, por lo que resulta evidente la negación que se introduce en el convenio con relación al ejercicio del derecho al territorio, en cuanto a que el convenio no se manifiesta a favor del reconocimiento de estos derechos, y en la fundamentación de estos derechos en el propio derecho indígena sino que establece el límite de los estados para todos lo derechos que establece, negando por tanto el origen anterior de los derechos indígenas a sus tierras y territorios a la creación de los estados[118]

Mediante el concepto territorio del convenio no sólo se comprende el espacio sobre el cual se tiene alguna propiedad o reconocimiento oficial, y se conciba como un medio productivo, sino también todo aquel entorno que la memoria y el uso le atribuyen algún tipo de propiedad. Desde este punto de vista los recursos presentes en el (ríos, lagos, glaciares, cordilleras, bosques, minerales, etc., etc.) pasan

118 Berraondo (2006: 477). Siguiendo a este autor, la ambigüedad de los estados en tratar indistintamente los conceptos es una cosa, pues lo otro es que no importa el signo político que representan o la apertura frente a temáticas vinculantes, como el medio ambiente. Veamos: *"La constitución política de Ecuador de 1998, habla de tierras y de la propiedad comunitaria de las tierras, pero limita estos derechos de propiedad reservándose los recursos naturales del subsuelo, o la constitución bolivariana de Venezuela de 1999 que siempre habla de tierras indígenas y les reconoce el derecho de propiedad sobre dichas tierras, siempre y cuando lo permita el estado. En otros estados menos progresistas la negación del derecho al territorio y la equiparación terminológica entre las tierras y los territorios es total. Por ejemplo, en los países norteamericanos, Canadá y EE.UU., se ha llegado al punto de adoptar una definición de territorio, totalmente distorsionada, a la que se han desposeído de cualquier connotación que ponga en riesgo la integridad territorial y la soberanía de los estados sobre los recursos naturales. Sin ir más lejos para Canadá la distinción terminológica se resuelve considerando que la tierra indígena es un área donde un pueblo indígena ejerce su derecho de propiedad y de jurisdicción, mientras que los territorios son aquellas áreas que no forman parte de la tierra indígena, donde los pueblos indígena ejercen otros derechos (uso de tránsito, caza y reunión, ceremonias sagradas), pero que no son de su propiedad y en las que no puede ejercerse la jurisdicción indígena…"* (Ob.cit. 2006: 475)

también a concebirse como parte de su patrimonio no solo material, sino también intangible[119].

La década de los ochenta vio interesantes procesos de organización continental de los pueblos indígenas, como lo fue el Consejo Indio Sudamericano (CISA) y posteriormente el Consejo Mundial de Pueblos Indígenas (CMPI). Así como construyeron una ideología[120] y paradigmas para entender sus problemáticas, fueron aportando los argumentos que quedaran inscritos en los marcos jurídicos existentes. Hoy por hoy se reconoce en los círculos de estudio de estos procesos la existencia de una diplomacia indígena que escapa a los parámetros de los estados, pues son pueblos sin estados que bogan por sus intereses estratégicos forjando sus tribunas, sus medios y redes[121].

En la clasificación de los conflictos interétnicos, los pueblos americanos han sido agrupados bajo aquellos de índole territorial[122]. A pesar que hubo pueblos que construyeron en su historia estados,

---

119 Desde distintas disciplinas se fue –y hasta ahora se ha ido- comprendiendo los mundos de realidades que portamos los individuos y las sociedades. Si bien pesó una tradición que hizo ver a la cultura, como un producto casi abstracto de valores, conocimientos y arte, con el paso de las décadas, se viene concluyendo que lo material (como el territorio) tiene su significación y peso y se imbrica con los otros aspectos de la existencia, como el lenguaje, la subjetividad, los símbolos, la ideología, la creencia, etc. Por ejemplo, a nadie le da los mimo enterrarse donde sea, menos a los migrantes, que cual elefantes, buscan volver en ese ultimo momento de su vida a la tierra que alberga el recuerdo de sus antepasados.

120 "Como indios nos sometieron, como indios nos liberaremos" rezaba una de las consignas del Indianismo, ideología que se consideraba como propia de los indígenas y opuesta/distinta al indigenismo de estado. La reunión de Ollaytantambo, Perú en 1980, fue uno de los momentos pick de este movimiento. Allí se dijo: *"(2). Adoptamos el Indianismo que es la categoría central de nuestra ideología, porque su filosofía humanista dignifica a nuestro pueblo, propugna la autodeterminación política y autogestión económica de nuestros pueblos. (3). Rechazamos el indigenismo porque corresponde a la ideología dominante, que sólo levanta la bandera del indio con fines de lucrar fama y dinero en su nombre y servir a los intereses de los opresores. (4). Reivindicamos el comunitarismo basado en el aymi, mink'a, camayaji y yanapacu y otros sistemas comunitarios indios del continente, regido por la alta moral justiciera del ama suwa, ama llulla, y ama qhella, lo cual es completamente ajeno al capitalismo y al socialismo occidentales"*.

121 La "paradiplomacia" (Arregui, 2010) hace alusión a este fenómeno, es decir, a una práctica de gestión que llevo a muchos pueblos a saltar sus fronteras y utilizar las instancias que iba construyendo la ONU para poner sus temas y sobre todo defender sus derechos de la acción de los estados. A pesar que no tenían más que derecho a voz, los lobby y los argumentos hicieron –y hacen- que los temas que les atañen no sean solo vistos palaciegamente, sino y sobre todo con su concurso.

122 En su estudio de los conflictos étnicos, Rodolfo Stevanhagen (1988) tipifica 8 de estos fenómenos, entre los cuales destacan los de índole político (derechos políticos); los de carácter religiosos (libertad religiosa), los de soberanía (territorios, recursos naturales); los de tipo cultural (derechos lingüísticos); los de carácter nacional (secesionistas); etc.

como en Mesoamérica y los Andes[123], luego de la conquista europea, muchos de estos quedaron reducidos a sus bases sociales, es decir, a las comunidades (ejidos, ayllus), a los pueblos de indios (con cabecera municipal o ayuntamiento). Otros que mantuvieron su organización segmentaria y conquistados más tardíamente fueron concentrados en reducciones o reservas (como en los casos del cono sur y de Norteamérica). Por último, algunos pueblos se han mantenido fuera de contacto con la realidad colonial que se construía en el resto del continente, como ciertos pueblos de la cuenca amazónica, sobre los cuales se ha generado un interesante debate sobre su actitud de no contactarse, y por lo tanto, de seguir manteniendo y reproduciendo sus modelos de vida.

En los pueblos originarios americanos es su relación con la tierra y su particular ideología al respecto, lo que comienza a ser reconocido y lo que a su vez ha nutrido el discurso público ante los estados, el mundo económico y la sociedad nacional, sentando jurisprudencia. Una de las constataciones, es que el grupo humano, emparentado y relacionado con el territorio lo usa (económicamente), lo significa (culturalmente) y lo vive (crea un sentido de pertenencia). Si bien, cada pueblo es distinto, o una particularidad, quienes los observan y estudian, constatan que hay pautas comunes que permiten evidenciar la existencia de lo que algunos denominan una filosofía americana, compartida en muchos aspectos, pero que tiene como uno de sus centros la unidad e interrelación de los elementos del territorio[124].

123 El historiador Aymara de Bolivia, Carlos Mamani, dice respecto del Tawantinsuyu *"como unidad social y política, fue la más grande y avanzada sociedad que existió sobre nuestro territorio. Organizado sobre la base de cuatro suyus, configuró su estructura estatal en base al sistema de ayllu. Por su elevada organización interna, el Tawantinsuyu había logrado resolver problemas como el hambre, la miseria y muchos de los males que hoy azotan a nuestro pueblo. En el interior de esta gran sociedad convivieron muchas naciones como los Charka, Pakaxi, Uru y otras, con autonomía de gobierno, pero unidos por la hermandad y el respeto. A pesar de los desastrosos efectos causados por la colonización, hoy podemos apreciar que el sistema estatal del Tawantinsuyu posibilitó la convivencia de pueblos muy distintos entre sí, con idiomas y culturas diferentes. El gobierno, con sede en la ciudad del Qhusqu, velaba por que todos tengan alimentación, salud vivienda, ropa, educación y tierras. Por ello, hasta ahora recordamos con añoranza aquellos tiempos. Según relata la tradición oral, no existía la noción de trabajo como sufrimiento y esfuerzo, sino como fiesta y convivencia creadora"* (Mamani, 1989: 5)

124 Para George Sioui, historiador Iroqua del Canadá, los distintos seres: humanos, animales, plantas, rocas, agua, aire, tierra, cielo, sol, luna, estrellas, planetas, conforman un gran círculo de relaciones. El tiempo (en día-mediodía-noche, meses lunares, años) y sus ciclos de muchos años; la vida humana (infancia-juventud-madurez-ancianidad); los fenómenos estacionales (verano e invierno); la naturaleza (el sol, la tierra, la luna, las rocas, árboles, frutas, semillas, los cuerpos humanos y animales) se comportan de manera circular. Al respecto dice: *"Nuestro pensamiento circular armoniza con el orden de la creación. Pero el pensamiento europeo traído con ellos a nuestra tierra ha sido destructivo de la vida porque no está en armonía con el círculo*

El territorio no es tan sólo la reserva o despensa de la cual se proveen de alimentación, que lo es en términos objetivos, sino algo un poco más complejo que podríamos denominar imbricación de aspectos materiales, sociales y subjetivos. En este último aspecto, lo inter subjetivo que se hace en la comunicación y el lenguaje, debiera también incorporar aquellas dimensiones que le atribuyen espiritualidad a los elementos del entorno (elementos incorporales) y que son parte integrante de la realidad indígena.

Así también es de considerar lo que se ha dado en llamar cosmovisión, pues a través de ella podemos observar no solo los elementos de la realidad con la que conviven los sujetos indígenas, sino también el papel y la relación de estos con su entorno. Por lo visto, las diferentes cosmovisiones no le dan un papel preponderante o una misión especial a los "humanos", más bien son todos pertenecientes a la comunidad de diversas especies que conviven, se interrelacionan y hasta confunden en sus orígenes míticos[125].

Por ejemplo, el perspectivismo es un concepto que trata de explicar como la intersubjetividad de algunos pueblos del amazonas, los hace situarse en la posición del ser que ellos observan, es decir, si nosotros vivimos con nuestra comunidad de origen un "estado de humanidad", los animales que nos rodean también tienen esa

de la vida. Llamamos a su pensamiento "lineal" y creemos que es antitético al nuestro. Decimos que todas las sociedades humanas han venido de una tradición circular porque la vida puede originarse solamente del círculo. Desafortunadamente, algunas sociedades, por acontecimientos particulares en su historia, han dejado de saber que la vida es un círculo universal de relaciones y han comenzado a creer que es un proceso evolutivo que sigue una línea recta. Su sed por posesiones llega a ser típicamente ilimitada por su distancia de la espiritualidad. Así lo demuestra la indiferencia de las élites ante otros seres que (humanos o no) se opongan a sus intereses. Las ideologías "religiosas" de los europeos han estado para sancionar la adquisición ilimitada de posesiones a favor de estos" (Sioui, 1997: 4)

125 Del libro "Tierra Adentro" editado por Surrales y García (2004) y publicado por Iwgia, se pueden extraer una cantidad importante de estudios sobre las percepciones del territorio de distintos pueblos del continente Americano. Destaco aquí el estudio de los Yagua de la Amazonía peruana los que "*emplean el parentesco como lenguaje para relacionarse no solo entre humanos sino con todas las especies vivas, animales y vegetales. El ser humano no tiene un rol preponderante frente a los otros seres del entorno, sino que convive con ellos en una simbiosis general que es concebida bajo la forma de la sociabilidad. En su taxonomía no es la descripción comparada de las morfologías de las plantas y animales el fundamento, sino las formas de sociabilidad que las especies establecen con los propios Yagua, la manera de organizarse entre ellas, los hábitats que frecuentan… las conductas intencionales que presentan los seres vivos. Para describirlo usan el parentesco como referencia"* (Surrales y García, Ob.cit.: 16).

conciencia y nos ven a nosotros con las atribuciones que les damos a ellos. Esto sobre todo si la relación está marcada por la situación de presa y depredador.

Si bien hasta aquí tenemos una idea de lo que es el territorio, ahora podemos referirnos al sujeto de derecho, una de sus formas o estado en que lo encontramos extendida y comúnmente es la comunidad[126], una forma de organización social que -si bien no es exclusiva de los pueblos indígenas del continente, también lo es de otros pueblos indígenas del mundo- genera otro sentido de lo publico y lo privado, que redunda en la socialización, la reproducción cultural, la organización del trabajo y la distribución de los productos/bienes. Genera sus propias institucionalidades y por consiguiente sus marcos normativos. Sus conocimientos tienden a reproducir en el grupo un apego al modelo que -más que tender a la concentración/estandarización/centralización- tiende a su propia autonomía.[127] Con soberanía alimentaria las comunidades tienden a reforzar lo propio, sin que esto, especialmente en contextos de relaciones coloniales (de dominación-subordinación) prive al grupo de la capacidad de adoptar, adaptar, resignificar elementos que, no siendo producidos por ellos, les han sido impuestos desde la sociedad nacional o dominante[128].

Las instituciones comunitarias, sean propias o apropiadas, tienden a comportarse de manera autónoma más que concentradas,

126 La realidad urbana de los indígenas no es materia de este estudio; sin embargo, el que así sea no niega su presencia abrumadora en todos los países americanos, convirtiéndolo en un fenómeno contemporáneo a considerar.

127 A decir de Álvaro Bello *"La comunidad -y el discurso sobre la comunidad- continúa siendo importante para los indígenas de América Latina, porque desde antiguo fue el espacio en que debieron construir, muchas veces por la fuerza de las leyes coloniales y republicanas, su territorialidad, sus formas de vida, sus actividades económicas y sus formas de gobierno. La comunidad es el espacio de reproducción y mantención de la cultura y las formas de organización social, pero a la vez es un espacio desde donde se resignifican y se adaptan las influencias provenientes del exterior. Contrariamente a lo que habitualmente se dice, algunos autores sostienen que lo comunitario no constituye para los grupos étnicos una forma de cerrarse en sí mismos, sino que es parte de una estrategia incluyente y democrática que busca en la comunidad un "núcleo duro" desde donde dialogar y proponer soluciones a los problemas que los aquejan"* (Bello, 2003: 109)

128 Sobre los Purhépecha de Michoacán (México), Álvaro Bello señala *"hablan de la Sierra, la Laguna y la Cañada como territorios que configuran al conjunto de la "nación purhépecha". Es cierto que estas divisiones territoriales han sido impuestas desde fuera por el Estado o utilizadas con fines administrativos para la gestión de programas sociales, inversión y otros (Vázquez, 2003), pero también es cierto que los purhépecha se han apropiado de tales formas de representación del espacio y les han dado sentido para construir no sólo su alteridad, sino sus procesos de organización y negociación con el Estado"* (Bello, 2003)

a esto ayuda la tradición de ese pueblo si deviene de una sociedad segmentaria[129], como también la historia de las relaciones interétnicas, especialmente si se ha suprimido o bien transformado ciertas pautas de organización que otrora tendían a la estandarización o concentración como en el contexto Tolteka o Nahua y que producto del colonialismo devinieron en las "identidades parroquiales" que mencionaba Bonfil Batalla (1990) en el caso mexicano.

La propiedad, concebida como acumulación individual y privada de territorios, no existe en la tradición cultural indígena americana. Si bien cada comunidad tiene (o debiera tener) en la actualidad su tierra delimitada, inscrita y dividida en ciertos casos en propiedades familiares, la internalización de estas prácticas propias del derecho positivo de sociedades de masas, clasistas y estatales ha sido por las relaciones de fuerza que ha impuesto el sistema colonial contemporáneo sobre el sujeto indígena[130].

El actual derecho indígena contenido en declaraciones y convenios reconoce la coexistencia de distintos tipos de propiedades indígenas, especialmente de acuerdo a la historia de ese territorio; sin embargo, es de interés en estos cuerpos de derecho, así como en la voluntad de los propios pueblos indígenas, el que se reconozca, respete y proyecte (y norme por supuesto) su sentido de pertenencia y su particular relación con el territorio, que le da derechos de usos y reconoce su propia espacialidad. Por ejemplo en cuanto al derecho de acceso a la *propiedad colectiva*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (C.I.D.H), en el Caso de la "Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay", relaciona este tipo de propiedad con la cultura de los pueblos indígenas y a su vez con sus territorios al señalar que:

---

129 En el caso Mapuche cada *Lof* (territorio de la comunidad) tiene su manera, su identidad de procedimientos en materias diversas (salud, resolución de conflictos, roles, entre otros) que si bien mantienen una matriz, los singulariza. A esto le llaman *ad Mapu*, traducido como ley de la tierra, pero que literalmente sería imagen del territorio (su identidad). Este concepto lo relacionan también al carácter físico del espacio (si es montaña, litoral, valle o la combinación de estos y otros caracteres) lo que se imbrica con los elementos incorporales (los *gen*, dueños de cada elemento). Al respecto ver autores como Ernesto Huenchulaf y Gladys Ancalaf (2007) y José Quidel y Fernando Jineo (s/e), entre otros.

130 Un estudio de mitad del siglo XX sobe la comunidad indígena en América y sus transformaciones lo desarrolló Alejandro Lipschutz (1955)

La estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe ser reconocida y comprendida como la base fundamental de su cultura, vida espiritual, integridad, supervivencia económica y su preservación y transmisión a las generaciones futuras" (Párr. 74) "la cultura de los miembros de las comunidades indígenas corresponde a una forma de vida particular de ser, ver y actuar en el mundo, constituido a partir de su estrecha relación con sus territorios tradicionales y los recursos que allí se encuentran, no sólo por ser éstos su principal medio de subsistencia, sino además porque constituyen un elemento integrante de su cosmovisión, religiosidad y, por ende, de su identidad cultural" (Párr. 78). "En consecuencia, la estrecha vinculación de los pueblos indígenas sobre sus territorios tradicionales y los recursos naturales legados a su cultura que ahí se encuentran, así como los elementos incorporales que se desprenden de ellos, deben ser salvaguardados por el Art. 21 de la Convención Americana (Párr. 80).[131]

Como vivimos en un mundo acotado espacialmente y a la vez dinámico, no más observemos como la conquista del territorio americano significó la migración de millones de individuos que hicieron su riqueza y hacienda, tomando la que pertenencia a los pueblos indígenas, debemos comprender que la filosofía de los pueblos indígenas en cuanto a su pertenencia a la tierra, ha chocado y choca de frentón con los intereses de aquellas familias y grupos que tienen en su poder no solo la tierra (oligarquías terratenientes), sino también aquellos inversionistas que en un contexto neoliberal, no trepidan en saquear los "recursos naturales" como bienes que pueden poner en el mercado, aun no siendo ellos dueños de la tierra, sino de capitales que si bien promueven trabajo en ciertos casos, la mayor parte de las veces se mueve en la dimensión del capital financiero, que por su comportamiento observado últimamente opera especulativa y lucrativamente en sentido individual. Los grupos económicos no son la nación ni la sociedad. Tampoco sus intereses nacen y se centran en el territorio. Eso para los pueblos indígenas está muy claro[132].

131 Sentencia del 17 de junio de 2005. Citado en *Propuesta para un kvme felen mapuche*. Confederación Mapuche del Neuken (2010)

132 Frente al proyecto hidroeléctrico Dikis, en Costa Rica, la declaración de los Pueblos indígenas del Frente de defensa de los derechos indígenas Terraba, señala en una de sus partes: "*será un monstruo más que vendrá a comerse la parte de la madre tierra y a llevarse un poco de la diosa agua que riega nuestros campos para dar sustento a nuestros hijos y a las futuras generaciones. Hemos venido luchando por ese líquido tan precioso y por*

La propiedad en sus diversas manifestaciones, la positiva y la indígena, y especialmente el territorio y los recursos que contempla, entran a ser materia de un tratamiento especial toda vez que los derechos que encierra le impone un tipo de práctica a los estados tendiente a consultar a los pueblos indígenas su consentimiento ante cualquier proyecto a llevarse a cabo en sus territorios, del área publica o privada, que pueda afectar sus intereses.

Los pueblos indígenas parten del convencimiento que son los legítimos dueños de los territorios que ocupan y de aquellos que les fueron arrebatados. Esta idea primordial de su memoria y su discurso, ha logrado ser reconocida en los cuerpos jurídicos de algunos países que hoy le dan su reconocimiento como pueblos pre-existentes, es decir, anteriores a la creación de los actuales estados-naciones que hoy por hoy se aprestan a conmemorar sus dos centurias de existencia[133].

Los derechos colectivos de los pueblos indígenas hoy día se expresan en dos cuerpos jurídicos de origen internacional. Uno es el convenio nº 169 de la OIT y otra es la declaración de los derechos

---

la madre tierra que nos da el sustento diario, por la vida misma, la vida silvestre, la vida acuática. Es por eso que lucharemos, seguiremos luchando, todo el tiempo hemos dicho no, porque nos ha costado mucho ver los montes verdes, las aguas recuperadas y que ahora venga una represa que no es ni para servicio del estado costarricense, sino es para las empresas extranjeras, que eso no dejamos pasar por alto que debe ser así. Con tantos proyectos y convenios que vienen dándose de parte del gobierno, protestamos que lleguen nuevamente a llevarse la riqueza de nuestro pueblo como son los sitios arqueológicos, los campos sagrados que todo el tiempo hemos resguardado, hemos vigilado. Para los indígenas eso no va a ser riqueza, no va a ser bienestar. Va a ser puramente la desocupación, el abandono, la emigración de hermanos indígenas para otro lado. Por eso nos oponemos. Tenemos muchas bases para decir no, porque ahí están las cenizas de nuestros ancestros que nos enseñaron este camino, este sendero que debemos cuidar, que hemos venido cuidando y seguiremos cuidando(…) hoy y siempre serán los pueblos indígenas que tomarán su poder su decisión, no de la capital hacia el campo, sino desde el campo hacia la capital. Marcaremos el camino, la calle que mejor le conviene a los hermanos indígenas y a todos en general y a la futura generación" (en youtube "no al Proyecto Hidroeléctrico Dikis. Conferencia, prensa")

133 Argentina hizo reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas el año de 1994. Al ser un estado federado, las distintas provincias que la conforman han debido reafirmar esta condición, eso si para ello han pasado sus años. El siguiente extracto corresponde al reconocimiento jurídico que se establece en la constitución de la provincia del Neuken. *"La Provincia reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas neuquinos como parte inescindible de la identidad e idiosincrasia provincial. Garantiza el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural. La Provincia reconocerá la personería jurídica de sus comunidades. La posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan, y regulará la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, ni transmisible, ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurará su participación en la gestión de sus recursos naturales y demás intereses que los afecten, y promoverá acciones positivas a su favor"* (Constitución Provincia de Neuquén, 2006)

de los pueblos indígenas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Sin embargo, por extensión -en su calidad de pueblos-, otras declaraciones y convenios le tribuyen también derechos, como los relacionados a la autodeterminación[134], al patrimonio cultural[135] o la diversidad biológica[136].

Los derechos colectivos o de tercera generación hacen alusión a los pueblos indígenas, a la vez se han vuelto tales por la discusión y reafirmación de un derecho indígena la figura de derecho son los pueblos. Así como en los derechos de 1ª y 2ª generación son los derechos de las personas y luego el de conglomerados sociales presentes en las sociedades (trabajadores, niños, mujeres, etc.). Si bien estos derechos han hecho su aparición en décadas separadas, por lo visto demuestran la correlación de fuerzas existentes en el mundo tras la causa indígena; por el estado de la discusión, la teorización al respecto; así como por la política (dominio de lo conveniente o pragmático) y las gestiones que los Pueblos Indígenas han promovido.[137]

---

134 Estas son la resolución 637 de la Asamblea General de la ONU del año 1952 que reconoce que *"el derecho de los pueblos y las naciones a la libre determinación es requisito para el pleno disfrute de todos los derechos humanos fundamentales"*. También y en años posteriores debemos mencionar *el pacto internacional de derechos civiles y políticos* (PDCP); el *pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales* (PDESC). Estos dos pactos fueron ratificados por Chile en 1989, el penúltimo año de la dictadura militar. Otros acuerdos interestatales más recientes son la *convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial*

135 Como la *convención para la salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial* aprobado por la UNESCO el año 2003.

136 Como la *convenio de diversidad biológica*, del año 1992 suscrito en la "cumbre de la tierra"

137 Para James Anaya, actual relator especial de la ONU sobre derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas: "*Los pueblos indígenas de la época contemporánea han sabido apropiarse del discurso e instituciones globales de derechos humanos y, al hacerlo, han contribuido con sus propias perspectivas a la conformación tanto del discurso de los derechos humanos como del mismo sistema jurídico e institucional internacional. Como consecuencia, el sistema internacional cuenta ahora con una serie de normas concernientes específicamente a los pueblos indígenas y derivadas de los principios generales de los derechos humanos, como se manifiesta claramente en el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales. Y este régimen internacional de los derechos humanos de los pueblos indígenas va ampliándose, como vemos en las discusiones actuales en la Asamblea General de la ONU acerca de la Declaración sobre los derechos de los Pueblos Indígenas. Además se han incorporado en la esfera internacional instituciones y programas dedicados específicamente a los pueblos indígenas, como por ejemplo el Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas de Naciones Unidas y el nombramiento por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas del Relator Especial sobre "la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas. Por el momento el Relator Especial sobre Pueblos Indígenas y otros mecanismos temáticos de la ONU dentro del ámbito de Derechos Humanos siguen sus funciones bajo la autoridad del Consejo de Derechos Humanos, que recientemente reemplazo a la Comisión".* (Anaya, 2008: 39)

Me interesa aquí hacer algunos destacados en cuanto al Convenio y la Declaración de la ONU. Si bien ambas consagran derechos a los pueblos indígenas, la diferencia de años que pesa entre ellas –una es de 1988 la otra del 2007- las hace ser hija de sus respectivos tiempos. Una (el convenio) es parte de una discusión específica de un componente de las Naciones Unida, es decir, el Convenio nace de la realidad del mundo del trabajo y sus respectivos derechos e instituciones (la OIT). En cambio la segunda (la declaración) es una discusión en si misma sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas, cuyo contexto es la actitud de movilización de estos en todo el mundo

Al respecto, el convenio nº 169 lo podríamos calificar de integracionista, pues la alternativa a muchos problemas de tipo económicos, sociales, de participación política, etc., se lo ve en el marco de las estructuras estado nacionales, es decir, las únicas institucionalidades que están destinadas a transformar la situación en los derechos económicos, sociales, y culturales de los pueblos indígenas, son las mismas que cumplieron la función contraria: oprimiéndolas, marginándolas, desconociéndolas, etc.

La declaración en cambio plantea para los pueblos indígenas ocupar las estructuras oficiales (estado-nacionales) o bien las suyas propias. Esto último es lo que no estaba presente 20 años atrás, o sea, entender que los "indígenas" tiene conocimientos que instituyen normas sociales, que permiten la gobernabilidad socio-territorial, la justicia, la socialización, la reproducción cultural, etc. y que se han mantenido aún en contextos coloniales descarnados.

En septiembre de 2009 empezó a regir el convenio nº 169 en Chile, uno de los últimos países -con presencia indígena significativa- en ratificarlo. Si bien no ha operado un cambio mecánico en la relación pueblos indígenas estado, se subentiende que los funcionarios de gobierno, de justicia, los del área privada y los ciudadanos comunes, no podrán dudar, condenar de antemano o desoír los reclamos indígenas por reparación, recuperación, autogobierno o co administración de

recursos naturales, pues la lógica que articula la reivindicación de los pueblos indígenas, con enfoque en sus derechos, será también la norma nacional, es decir, tiene rango constitucional.

Sin embargo, puede existir la norma y el mandato, pero si nadie los reclama o utiliza será sólo letra muerta, más si el estado, el empresariado y la sociedad nacional actúan de mala fe. Las organizaciones y el movimiento indígena deben empezar a acerar sus organismos de representación, de consulta y participación, ya que si bien en el convenio 169 se cogobierna participando en las estructuras del propio estado, los mecanismos de consulta que este prevé –por ejemplo- siguen considerando un ámbito de organización autónoma de los pueblos indígenas que –en el caso mapuche en Chile- no aparece del todo nítido.

Algunos imponderables a considerar en el contexto de los pueblos indígenas en Chile

¿Quién es el pueblo?, quizás más gráficamente a quien se les debe consultar. Esto nos lleva a la cuestión de "protocolarizar" ciertos procesos que surgen de la dinámica a que se han visto envuelto los pueblos, en particular el pueblo mapuche. La totalidad de los conflictos sostenidos en el contexto neoliberal de la economía que inicia la dictadura militar, como son los casos de centrales hidroeléctricas, salmoneras, plantaciones, obras viales, vertederos, etc. han contado con la desaprobación extendida de los distintos referentes de representación mapuche, tanto locales como nacionales. Sin embargo, en la dimensión local la constante es que las cosas suelen complejizarse a favor de los "impulsos modernizadores" por una multiplicidad de factores: escasa organización de las gentes y los comuneros; dependencia y hegemonía de las estructuras estado-nacionales, percepciones diferenciadas (y estimuladas por los inversionistas) de quienes son los afectados (los directos, los próximos, el conjunto de comunidades del territorio) por el emplazamiento de las obras.

Eso lleva a centrar, mas temprano que tarde, la política pública en una dimensión territorial, es decir, si el estado ha confundido su idea de articulación en lo que es la nación (Chile es un estado-nación), esta más bien ha terminado confundiéndose con un abstracto de intereses que, más que estar determinado por las necesidades reales de los territorios y sus gentes, ha sido funcional a los intereses de quienes tienen el poder bajo control (en el centro político, financiero, comercial de la "metropolis" en Santiago), por ejemplo y sin ir más lejos, las lecciones de la construcción de las centrales hidroeléctricas en el río Bio Bio nos demostró, que estas no siendo necesidad de las comunidades mapuche pewenche del espacio en que se emplazarían, terminaron construyéndose (dos de seis proyectadas en el curso del río) porque existía un imperativo estratégico, la producción de energía para el consumo nacional (del cual dos tercios se van a la gran industria); sin embargo, comprendimos que la privatización de la empresa de energía (Endesa) en capitales extranjeros (de origen español) fue más preponderante que la voluntad de las comunidades afectadas, para el caso el pueblo en cuestión y su territorio.

Lo otro es que las necesidades de las poblaciones del territorio y de los pewenche en particular, nunca fueron parte de una agenda pública. Sus intereses no eran elementos que inspiraran y permitieran articular planes, programas y proyectos de desarrollo, de co-administración o de autogobierno. Se volvieron atractivos sus recursos siempre y cuando los tocó la vara mágica de una empresa transnacional, entonces sólo así, el estado, los organismos públicos regionales, locales se estimularon y corrieron para provocar las transformaciones que se requerían, lamentablemente al costo que tuvieron que pagar esas comunidades. La gran lección es que en Chile los indígenas y sus problemas no son prioridad. No habían derechos reconocidos para los indígenas en el país (no estaba ratificado el Convenio 169 ni existía reconocimiento constitucional, como hasta ahora), menos enfoques de políticas publicas sustentadas en derechos. Increíblemente hasta el día de hoy tampoco los hay, si bien hay derechos, estos no se han vuelto normas.

Una práctica que se lleva a cabo con los pueblos indígenas del país de parte de las empresas y con la participación de los organismos públicos y la propia prensa, es ir creando las condiciones de validación de los proyectos en el conciente de la población regional y nacional, aun no existiendo un debido proceso que haga acción el mandato de ciertas normas que promueven la consulta a las comunidades locales, por ejemplo a través del artículo 34 de la ley indígena o bien a través del artículo 8 de la ley medio ambiental. Ahora con el Convenio, la consulta previa, libra e informada es parte de una condición sine quanon, pero de lo que va corrido de su aprobación (septiembre de 2009) hasta ahora, no es mucho lo que ha cambiado esta realidad descrita[138].

Por lo visto estas actitudes de la mala fe del estado, son parte de una tradición colonial que a esta altura del tiempo histórico es insostenible. La democracia, la autonomía, la autodeterminación de los pueblos y el control territorial no es monopolio de los estados. Los indígenas han demostrado que tampoco quieren estos derechos para atentar contra los estados y sus sociedades. Simplemente el sustrato que queda es la búsqueda del "buen vivir" (kvme mongen), el que armoniza no solo con el medio ambiente del territorio, sino entre las personas que lo habitan. ¿Es eso tan difícil de entender y aceptar? Se trata tan sólo de darnos una oportunidad y también a este mundo.

---

138 En el transcurso del año pasado (2010) se supo que la corte de apelaciones de Santiago ordenó paralizar la construcción del Nuevo Aeropuerto de la Araucanía, tras acoger la orden de no innovar, solicitado judicialmente por mapuches de la comuna de Quepe opuestos a este proyecto. Uno de sus dirigentes Iván Reyes comentó dicha resolución *"Encontramos muy positiva la resolución y reafirma lo que venimos planteando, que se han estado vulnerando por parte de obras públicas nuestro derecho a la consulta (convenio 169) y defensa de nuestros sitios de significación cultural en el territorio afectado"(…)"En reiteradas ocasiones hemos planteado a los funcionarios Ministerio de Obras Públicas, gobiernos anteriores y actual, estas irregularidades. Dado que no hemos sido escuchados recurrimos a tribunales. Ahora vemos con gran esperanza que se ejerza por parte de la justicia frente a las autoridades administrativas el respeto a los derechos vulnerados y atropellados de las comunidades"* (www.azkintuwe.org). El caso es que la prensa local, especialmente medios como TV. Araucanía, no ha trepidado en proyectar a través de su línea editorial la eminente construcción de esta obra, con toda la batería ideológica relacionada con el progreso, el desarrollo y el crecimiento. Especialmente luego que el gobierno había adjudicado (febrero de 2010) contrato de concesión para la construcción de la obra a una empresa incumpliendo la normativa constitucional, legal y reglamentaria vulnerando las garantías constitucionales (artículo 19 de la constitución de igualdad ante la ley; libertad de conciencia y ejercicio libre de los cultos). Sin embargo, la posición, el argumento de las comunidades y vecinos que se oponen al proyecto por ver amenazados sus intereses, su integridad social, cultural y medioambiental, así como sus derechos, es lo que menos tiene cobertura y si la tiene es ininteligible por la manera en que se le aborda. Sí se les muestra, y los podemos ver, cuando cortan una carretera, los reprime la policía o se pelean entre ellos.

BIBLIOGRAFIA

Anaya, James 2008 "La globalización, el derecho internacional y los pueblos indígenas: evolución y perspectivas".- En: *Globalización, derechos humanos y pueblos indígenas*.- Temuco.- Observatorio de derechos de los pueblos indígenas, pp. 37-47

Arregui, Joseba 2010 "Participación indígena en redes internacionales y paradiplomacia". Sin editar. Ponencia presentada en el congreso internacional "La Plasmación Política de la Diversidad. Autonomía y participación política de los pueblos indígenas en América Latina

Barraondo, Mikel 2006 "Tierras y Territorios como elementos sustantivos del derecho humano al medio ambiente".- En: *Pueblos Indígenas y derechos Humanos.* Bilbao: Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto, pp. 469-487

Bello, Álvaro 2004 "Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas".- Santiago: Cepal.

Bonfil, Guillermo 1972 "El concepto de indio en América: una categoría de la situación colonial". Anales de Antropología. Volumen IX, México.

Cavieres, Yénive 2006 "La Experiencia internacional en materia de reconocimiento de la medicina tradicional indígena. Estudio de derecho comparado en cinco países de América". Ministerio de Salud, Gobierno de Chile.

Confederacion Mapuche del Neuken (2010) *Propuesta para un kvme*

felen mapuche.

Huenchulaf, Ernesto; Ancalaf Gladys; Prosperino Cárdenas 2007 "Tiempo y espacio en la Cultura Mapuche. Guía didáctica para el profesor. Nivel básico IV". Convenio Mideplan-Acgi-Conadi. Temuco.

Lipschutz, Alejandro 1955 "La comunidad indígena en América Latina y en Chile. Su pasado histórico y sus perspectivas". Editorial universitaria S.A. Santiago, Chile.

Mamani, Carlos 1989 "Metodología de la historia oral". Ediciones THOA, Chukiyawu.

Marzal, Manuel 1986 "El indigenismo moderno en el Perú". En: *Historia de la antropología indigenista: México y Perú*. Fondo Editorial; Pontificia Universidad Católica del Perú..

Masferrer, Elio 1983 "El movimiento indigenista y la educación indígena", En: *Educación, etnias y descolonización en América Latina: una guía para la educación bilingüe intercultural 2 Vol. 195-213.* México: coedición Instituo Indigenista Interamericano-Unesco.

Quidel, José; Fernando Jineo "Excavando las raíces para nuestro cultivo".

Sánchez, Consuelo 1999 "Los pueblos indígenas: del indigenismo a la autonomía". Siglo XXI editores, México.

Sioui, George 1997 "Rebuilding First Nations. Ideological implications for Canada". Occasional Paper number 9. February. State University of

New York, Plattsburgh.

Stavenhagen, Rodolfo 1988 "Los conflictos étnicos y sus repercusiones en la sociedad internacional". En: *RICS*, Vol. XLIII, núm. 1, http://www.unesco.org/issj/rics157/stavenhagenspa.html#rsta (enero 26, 2006).

Surrales, Alexandre; Pedro García 2004 "Tierra Adentro. Territorio indígena y percepción del entorno". Iwgia, Copenhague, Dinamarca.

El Hambre de los Tiempos Modernos y las Políticas Alimentarias: de la devaluación del trabajo y de la gente a la pérdida del derecho a comer

PABLO VILLEGAS N.

Sabemos que el hambre ha existido siempre, pero hay un momento en la historia en que su origen y su naturaleza cambian. A partir de entonces podemos hablar del hambre de los tiempos modernos. Esto se da en el último cuarto del siglo XIX cuando este problema se presenta sin estar determinado por los factores naturales sino por los económicos, es decir, por la capacidad de compra de los consumidores.

Sin embargo, las bases para este fenómeno fueron echadas mucho antes por las potencias que impusieron en las colonias un sistema económico caracterizado por la producción orientada a la exportación a ultramar; que al haber convertido al productor y al consumidor en dos personas distintas y separadas por un mar, había quedado en libertad de explotar y extenuar a los productores. Este sistema reestructuró la ocupación del espacio, reorganizándola en torno a las áreas de enclave de la economía colonial, y de esta manera, el territorio quedó liberado de su anterior vinculación con las necesidades de los consumidores locales. La introducción de un sistema productivo extraño, orientado crecientemente a satisfacer a un mercado despersonalizado y abstracto, no al productor, alteró radicalmente el manejo productivo del medio ambiente, y a partir de esto la economía colonial quedó en condiciones de destruirlo y devastar, junto con este, los recursos que guardaba. (Villegas N., 2008)

El momento al que nos referimos, coincide con un evento muy fuerte del fenómeno del Niño. Este es un fenómeno natural cíclico que tiene su origen en el Pacífico, entre Sudamérica y Asía, lo que quiere decir que la hambruna de la época tuvo dicho alcance, impactando

sobre todo a China e India. El hambre llegó también a Sudamérica; el más afectado fue el Brasil, pero también Bolivia vio morir de hambre a su gente, (Condarco Morales, 1983) y lo propio ocurrió en Chile. Se calcula que murieron de hambre entre 30 y 60 millones de personas. (Davis, 2001) Para el tema que tratamos aquí la importancia de estos acontecimientos está en que coincidieron con una crisis económica; la primera del capitalismo.

El Niño ocasionó grandes alteraciones en el clima de la época, pero la India, uno de los países más afectados por la crisis, batió en este tiempo records de exportación de cereales a Europa. De esta manera, un fenómeno natural se convirtió en una catástrofe gracias a la economía moderna. Las líneas férreas construidas por Inglaterra en sus colonias con la perspectiva, entre otras, de que serían la solución a los problemas del hambre, se convirtieron en muchos casos en el punto de atracción de los hambrientos que llegaban hasta ellas con la esperanza de coger algo de los cereales que se derramaban a su paso, y para muchos fue su cementerio (Davis, 2001)

A esta tragedia le siguió una nueva conformación del mundo. La época que tocamos estuvo marcada por numerosas guerras internacionales y una dramática modificación de fronteras, por ejemplo, entre Chile, Perú y Bolivia a raíz de la guerra de 1879-1883; entre Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay por la guerra de la Triple Alianza de 1864–1870; entre Brasil, Perú y Bolivia, (1899–1903) en la confluencia de las tres fronteras que era una zona cauchera.

Este fenómeno ya había comenzado antes de la crisis, era el capitalismo que se extendía a los últimos rincones, inclusive donde no habían llegado los viejos colonizadores. En el Asia es notorio el caso de la guerra del opio contra China, (1839 a 1842 y de 1856 a 1860); país que fue invadido por potencias de Europa y también por los EEUU que se sumó a los invasores con la política de "Puertas Abiertas"; la Guerra Franco-China en 1885; y los sub imperialismos que se sumaron a esta marcha como la guerra de Japón contra China entre 1894 y 95.

Como lo demostró Jill Dias, citado por Davis (2001), en el caso de la dominación portuguesa en Angola en el siglo XIX, el ritmo de la expansión colonial respondía con extraña regularidad al de las catástrofes naturales y las epidemias. Cada gran ola de sequía daba luz

verde a un nuevo avance imperialista. La sequía de 1877 en Africa del Sur permitió a Carnarvon minar la independencia del reino zulú; el italiano Crispi aprovechó la hambruna etíope de 1889-1891; la Alemania de Guillermo II aprovechó las inundaciones y la sequía de fines de los años 1890 en la provincia de Shandong (Shantung) para extenderse en el norte de China. Y EEUU utilizó el hambre inducida por la sequía y la enfermedad como armas para aplastar la resistencia de Filipinas.

Pero también tuvo lugar una serie de guerras internas, como las ocurridas en Brasil, Perú y Bolivia de parte de sus élites respectivas contra la población local de cada uno de ellos por la conquista de la Amazonía.

Todos estos eventos están relacionados con el valor que adquirieron los recursos naturales de las zonas en disputa, una de ellas, que ya mencionamos, la Amazonía, debido a la demanda de caucho para la nueva industria automotriz y eléctrica de occidente. Esta relación se dio también con la presencia física del capital internacional, por ejemplo, los ingleses en la guerra contra el Paraguay. El avance de la economía de occidente en esta etapa marchó a la par que los impactos del Niño, en muchos casos, aprovechándose de estos.

Corresponde a este tiempo el surgimiento de numerosos movimientos indígenas o autóctonos que fueron llamados "milenaristas", como los canudos en Brasil (1896-1897), Pablo Zarate Willka en Bolivia (1898), y otros en África y Asia. Estos movimientos coinciden con la avanzada final de la economía moderna de occidente sobre los últimos territorios de la tierra, pero también sobre diferentes aspectos y elementos de la naturaleza y la vida de los humanos que, cada vez más, se irán tornando en objetos de comercio.

Se trata de la humanidad en el preciso momento (1870-1914) en que su fuerza de trabajo y sus recursos son absorbidos por la dinámica de una economía mundial con centro en Londres. Los millones de muertos no eran ajenos al "sistema del mundo moderno", sino que se encontraban en pleno proceso de incorporación a sus estructuras económicas y políticas. Su trágico final tuvo lugar en plena edad de oro del capitalismo liberal. Puede decirse que muchos de ellos fueron víctimas de la aplicación teológica de los principios de Adam Smith, Jeremy Bentham y John Stuart Mill. Según Karl Polanyi la fuente real

del hambre de aquellos cincuenta años fue el mercado libre de cereales, combinado con una falta local de ingresos.

Hasta entonces, el mundo compartía grandes problemas de salud como la malaria y la tuberculosis; pero, como demuestra un estudio de McKeon publicado en 1979, la tuberculosis en Europa disminuye a límites ínfimos entre 1840 y 1960, más que todo, debido a las mejoras en la alimentación y las condiciones de vida de la población. (McKeown, 1979) Esto ocurrió antes que la vacuna antituberculosa llegara a aplicarse masivamente. Ya dijimos de dónde vinieron los alimentos y otros recursos para que se produjera dicho cambio. También la malaria desapareció de Europa por esta época.

De entonces para acá, esta diferencia en la salud entre los dos mundos se ha mantenido. Tenemos un mundo rico con problemas de salud predominantemente cardiovasculares y alérgicos y un mundo pobre donde predominan problemas infecciosos.

En aquella época, estos cambios no eran explicados por sus reales causas, por ello sirvieron para robustecer el racismo y su forma más primitiva, la antropometría. La malaria en los 1880s, por su expansión diferenciada entre diferentes pueblos, llevó a los británicos a tratar el tema en el marco del racismo. (Arnol, 1999) En un mundo explicado por el racismo, este pensamiento también afectaba a las mujeres, pues, eran consideradas parte de las razas inferiores junto con los colonizados, y en esta lógica, las mujeres de los colonizados se consideraban inferiores a las mujeres de los blancos. Como veremos más adelante, las mujeres vendrían a ser parte del problema de la sobrepoblación y el hambre.

Todo esto es importante para comprender cómo se formaron las ideas en torno al hambre, el cual, lejos de ser un hecho aislado, era una consecuencia del sistema colonial y/o capitalista.

La post Segunda Guerra y la escasez de recursos en el mundo

Con la 2da guerra mundial, pasamos de un mundo dividido en dos, donde dominaba occidente, a uno dividido en tres, donde domina occidente solo los países pobres que no habían caído en la órbita del socialismo; este era el Tercer Mundo. Esto significaba una restricción y una amenaza para la provisión de materias primas para un capitalismo que después de la guerra vivía una época de oro, lo que implica: expansión, mayor consumo y la necesidad de incrementar el consumo aún más. Por ello, la Comisión Trilateral, un organismo conformado por lo más destacado del mundo de los negocios de EEUU, Europa y Japón, llegó a declarar que el nacionalismo de los países no alineados era más peligroso que el comunismo.

En este marco surge el concepto de la escasez de los recursos naturales. Fue lanzado con gran aparataje a través de las Conferencias Mundiales. El Club de Roma publica en 1972 el informe "Los Límites del Crecimiento", donde se presentan proyecciones de la evolución de la población humana hasta el año 2100 sobre la base de la explotación de los recursos naturales. Según dicho informe, se produciría una drástica reducción de la población a causa de la pérdida de tierras cultivables, la escasez de recursos energéticos debido a la competencia por mantener parámetros de crecimiento económico durante el siglo XXI y a la contaminación. Si la población mundial seguía creciendo al ritmo prevaleciente en los 60, las reservas globales de recursos no renovables se acabarían pronto: el carbón en 110 años, el gas en 22 y el petróleo en 20. El informe no dejaba ninguna salida. Aún en el caso en que la energía atómica resolviera el problema energético, la única solución era detener el crecimiento poblacional. (Miller, 1995)

Cabe aclarar que el interruptor de esta idea fue la crisis del petróleo que marca un nuevo tipo de actuación de los países productores del Tercer Mundo. El diplomático estadounidense, Henry Kissinger, preparó entonces su conocido "National Security Study Memo", donde manifiesta que el crecimiento de la población del Tercer Mundo era una amenaza para el aprovisionamiento de materias primas para el mundo desarrollado, por lo cual plantea el control y la reducción de

esa población. Una de sus herramientas sería el control del acceso a los alimentos. Aunque hubiera hambrunas, los alimentos serían utilizados para hacer que la población disminuyera. Kissinger dijo:"Controla el petróleo y controlarás países, controla los alimentos y controlarás la gente". Con esto se activa la relación entre población y recursos y de ahí se vincula al control de la natalidad. Esto tenía una importancia de Estado. USAID desempeñó un rol muy importante a través de CARE y Catholic Relief Services con la asistencia en alimentos y también la CIA que utilizó misioneros religiosos como sus agentes (Raman, 1999) hasta que el gobierno de J. Carter lo prohibió.

La idea de la escasez vinculada a la población, la necesidad de controlar la población, especialmente su crecimiento, se concibe hoy como una medida necesaria para el bienestar de los pobres, y específicamente, de las mujeres. No obstante, estos argumentos surgen después. En aquellos tiempos, el slogan era: "cientos de millones de seres en el mundo están hambrientos. En su desesperación se vuelven más susceptibles a la propaganda comunista...nuestra forma de vida, si no nuestra propia existencia y la de nuestros hijos están en juego" (Ward, 2008)

Para el tema que nos ocupa, después de la 2ª Guerra surge en el mundo un nuevo elemento con una gran capacidad de influencia; se trataba de la ayuda norteamericana con el Apoyo a la Reconstrucción de Europa, el Plan Marchal, que corre de abril, 1948, a junio de 1951, y la ayuda a los países pobres a partir del "The first Mutual Security Act." de octubre de 1951, hasta las reformas de Kenedy en 1961.

En septiembre de 1961 se crea USAID, con el objetivo de brindar asistencia económica y social a escala mundial y con una perspectiva de largo plazo. Estaba guiada por el objetivo de la seguridad de EEUU y naturalmente de sus intereses económicos en el mundo; esto porque, en palabras de su promotor, Kennedy, ante el parlamento en 1961:

"El colapso económico de los países en desarrollo sería desastroso para nuestra seguridad nacional, dañino para nuestra prosperidad comparativa y ofensivo para nuestra conciencia".

Las actividades de USAID estarán marcadas por un problema del momento que era el surgimiento de movimientos guerrilleros en el

mundo. De ahí que se concentra en atender los sectores de población más susceptible de caer bajo la influencia de estos movimientos, es decir los sectores más pobres.

La tecnología como instrumento de apropiación de la producción de alimentos

A partir de los años 60 especialmente, tiene lugar un gran cambio en la agricultura hegemonizado por occidente que vino a llamarse la Revolución Verde. Puesto que hay siempre una tendencia a ver los cambios tecnológicos aislados de su contexto debemos aclarar que la Revolución Verde no fue solamente la introducción de semillas de alta producción de trigo, arroz y otros, sino también de la irrigación, fertilizantes, químicos; la provisión de créditos para perforación de pozos, compra de bombas, abonos y pesticidas (Johnson, 1979), es decir, un sistema de producción. Pero no solo eso, la revolución implicó un cambio de sistemas que hasta entonces habían sido controlados por los campesinos, a sistemas controlados por las corporaciones de agroquímicos y semillas y por los institutos internacionales de investigación. (Engdahl, 2007)

El control de las semillas, era parte del control de la reproducción de los alimentos. Las semillas, de haber sido un recurso libre que se reproducía en la propia chacra se transformaron en un insumo caro que debía ser comprado. Los países pobres y los campesinos muchas veces tuvieron que endeudarse para difundir las nuevas semillas; muchos campesinos terminaron en las manos de los bancos y los proveedores de agroquímicos, que una vez establecido su monopolio hicieron subir los precios; por ejemplo, entre fines de los 60 y principios de los 80, el precio de los fertilizantes se incrementó en un 600% (Lappé & Collins, 1986, 1991).

La Revolución Verde fue acompañada por grandes proyectos de irrigación que a menudo incluían préstamos del Banco Mundial para construir mega-represas que inundaban áreas previamente habitadas y tierras fértiles. El súper-trigo también produjo mayores rendimientos saturando el suelo con inmensas cantidades de fertilizante, y el

fertilizante era producto de nitratos derivados del petróleo, materias primas controladas por las compañías petroleras de los Rockefeller (Lappé & Collins, 1986, 1991).

El financiamiento que vino con la Revolución Verde llegó en gran parte a los grandes terratenientes que contando con sus propios gobiernos como garantes no los devolvieron. En cambio en muchos países, como la India, los pequeños productores quedaron arruinados. En Bolivia el financiamiento de la cooperación internacional canalizado a través del Banco Agrícola, por el plan de Desarrollo Ganadero en Santa Cruz, El Chaco y Beni, a principios de los 70, hacía llegar a los ganaderos de esas regiones, sumas superiores a las que se destinaba a los llamados "colonizadores", pequeños productores originarios de las tierras altas. Para los ganaderos se destinaron sumas de hasta 50.000 dólares por propietario que tuviera hasta 600 vientres, préstamos que no fueron reembolsados, mientras que para los colonizadores de Chapare, Yapacaní-Puerto Grether y Alto Beni, se destinaron sumas entre 250 y 929 dólares por colonizador, más 185 dólares para la compra de herramientas y animales y 30 dólares para semillas (Valle A. & Céspedes T., 1973). Estas sumas nunca fueron devueltas al Estado y tuvieron que ser pagadas por todos los bolivianos, como ocurrió también con los créditos para los algodoneros, que fueron pasados al tesoro nacional en el primer gobierno neoliberal, el de Víctor Paz (1985-89).

Los primeros resultados de la Revolución Verde fueron rendimientos dobles o incluso triples de algunos cultivos como el trigo y el maíz. Pero eso pronto se desvaneció, produciéndose la erosión de la tierra, la salinización y el surgimiento de plagas resistentes a los agroquímicos. A esto se sumó la dependencia del mercado internacional, de las transnacionales de semillas y agroquímicos y también la subordinación de los países pobres a los institutos y la tecnología de los países desarrollados. La revolución abre camino a la exportación de excedentes de occidente como "ayuda" que es parte de la estrategia para conquistar los mercados del Tercer Mundo.

En los países donde se hizo la reforma agraria, donde lograron autoabastecerse de ciertos alimentos, dichos alimentos eran los que habían sido introducidos por el mercado internacional, de modo que la

agrobiodiversidad y la riqueza de las dietas locales fueron disminuidas a cambio de un plato de arroz. Los países pobres cayeron así en la homogenización del consumo de alimentos; una condición básica para la penetración del mercado nacional por los alimentos de la Revolución Verde, los transgénicos o del agronegocio.

La homogenización es importante pues, el mercado de alimentos no puede detenerse ante patrones culturales o religiosos que limitan el consumo de lo producido a gran escala. Para esto es necesario "liberar" a la gente de la producción de su propio alimento y así también de cualquier atadura al terruño, a su cultura, a la parentela, dieta tradicional, etc…, fomentando la libertad individual necesaria para satisfacer la necesidad de la economía moderna de contar con consumidores libres.

La Revolución Verde no se impuso de manera democrática y, la presión ejercida para imponerla no se detuvo ante cuestiones humanitarias, por ejemplo, después de la sequía de 1966 en la India, Lyndon Johnson presidente de EEUU restringió la ayuda alimentaría a este país hasta que aceptara el paquete de la Revolución.

El vínculo de la revolución verde con el control de la natalidad y una visión de la producción de alimentos en manos del capitalismo

Un aspecto poco conocido de la Revolución Verde es que llegó vinculada al control de la natalidad. El "Padre" de la Revolución Verde, Norman Borlaug, en la ceremonia de aceptación del Premio Nobel de La Paz (1970), refiriéndose al hambre dijo que esta se debía a la sobrepoblación y de aquí seguía el peligro de la guerra.

La planificación familiar estaba tan cercana de la Revolución Verde, que los funcionarios destacados de esta participaron en la aplicación de aquella. El arquitecto de la Revolución Verde en la India, el Dr. Swaminathan, después de desempeñar un rol importante presidiendo muchas conferencias internacionales, incluyendo la Conferencia Mundial Sobre Alimentos en 1974, fue nombrado en

1994, cabeza de los expertos encargados de hacer una nueva política de natalidad. Swaminathan es ahora uno de los promotores de los agrocombustibles. Margaret Catley-Carlson de la Fundación mundial por la diversidad de los cultivos (GCDT), también parte del consejo consultivo de Group Suez Lyonnaise des Eaux, una de las mayores compañías privadas de agua del mundo, fue presidente hasta 1998, del Population Council, basado en Nueva York (Engdahl, 2007).

Las mujeres de los países pobres fueron concebidas como la causa de sobrepoblación, que a su vez era concebida como la causa del hambre y a su vez la causa de la guerra, como expresó Norman Borlaug en el discurso citado anteriormente. A través de la Revolución Verde y el control de la natalidad, se hace evidente que sus promotores concebían los problemas sociales, políticos y económicos de la humanidad como un problema interno, biológico, de las personas; lo cual muestra que la ciencia dominante se mantenían en la línea del racismo supuestamente sepultado con la 2da Guerra Mundial. De aquí podemos ir reteniendo en mente que las políticas alimentarias no necesariamente se limitan a los campos que declaradamente son de su pertinencia.

La revolución transgénica

El proceso por el cual la revolución verde contribuye a que la producción de alimentos sea capturada por las grandes trasnacionales, ingresa en una nueva etapa con los transgénicos. Además de la continuada expansión de los monopolios, estos vienen acompañados de un sistema de patentes (No se patenta inventos en el viejo sentido de la palabra) que convierte en una especie de propiedad privada de quien los patenta, aspectos cada vez más numerosos y diversos de la naturaleza y también de la vida humana. Con eso pueden estos valorizarse y entrar al mercado; un caso es el de las semillas, lo cual permite acrecentar el control de las transnacionales sobre la producción agrícola y de alimentos.

Este sistema se pretendió introducir como parte del ALCA. Según Sandóval Palacios (2005) en el Capítulo sobre "Propiedad Intelectual" del proyecto de Tratado de Libre Comercio (TLC) entregado a los tres

países andinos, cuyas negociaciones comenzaron el 18 de mayo de 2004, el Artículo 8 obligaba a que cada país firmante del TLC permita las patentes para: a) plantas y animales, y b) procedimientos diagnósticos, terapéuticos y quirúrgicos para el tratamiento de humanos y animales", así que por este artículo se podrían patentar genes y partes de materia viva tal y como se lo permiten, a los EEUU sus leyes de protección de los derechos de propiedad intelectual. Margarita Flórez, del Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, Bogotá, advirtió que con este acuerdo se abría la posibilidad de que el titular de ese derecho sea el propietario de una especie o de una raza de individuos.

Los Agrocombustibles: La destrucción subvencionada de alimentos y de las condiciones de su producción

Con los transgénicos, un pequeño número de empresas llega a controlar el mercado de semillas, y en general de la economía agrícola. Con esto llega a influir en la base de la agricultura que es la tierra y los recursos naturales vinculados a ella. Este sistema se va extendiendo, especialmente en Sudamérica. Es parte de un mismo sistema de producción conocido como el agronegocio. Así llegamos a otro periodo de esta historia caracterizado por la producción de agrocombustibles.

Entre el segundo semestre del 2006 y el primero del 2008, los precios de los alimentos en el mundo subieron a los niveles más altos de los últimos 30 años produciendo una crisis alimentaria mundial (FAO, 2009). No se trataba solo de una crisis alimentaria, sino de una crisis que impactó en la agricultura misma, y no solo de un país, sino de manera general, en los países en desarrollo. Un aspecto importante de la crisis fue, según la FAO, que la elevación de los precios no favoreció a los pequeños productores, porque la diferencia de precios a su favor fue absorbida por el precio de los insumos agrícolas, lo que quiere decir que la economía de los pequeños productores, aunque aparentemente independiente y tradicional, ya ha caído bajo la influencia decisiva del mercado internacional. Por ejemplo, en Bolivia, uno de los países con mayor población campesina del continente, la norma es que los agricultores no estén en condiciones de vivir exclusivamente de su

propia producción, ellos deben jornalear para otros. (Villegas et al, 1996)

La producción de agrocombustibles fue, según Don Mitchell, economista del Banco Mundial, causante del 75% del aumento de los precios de los alimentos, y el petróleo, del restante 15%. Según la FAO, esto ocurrió por el desvío de alimentos hacia la producción de agrocombustibles; el desvío de tierras a la producción de materia prima para agrocombustibles y, a la especulación generada por las fuertes inversiones en el rubro.

Todo lo anterior no podía haberse dado sin el sello del monopolio. Si un solo rubro de la economía agrícola ha adquirido el poder de alterar el mundo en tal medida, y en tan poco tiempo, es que el sistema de producción de los agrocombustibles es resultado de un proceso de concentración de capitales sin precedentes en la historia, de los sectores, energético, automotriz, agroindustrial y biotecnológico, de bancos como Rabobank, Barclays y Société Générale, Morgan Stanley y Goldman Sachs; petroleras como: British Petroleum (BP),Shell, Mitsubishi, Repsol, Chevron, Petrobrás, Total, PetroChina, Gulf Oil. (GRAIN, 2008) Esta entidad ha establecido su monopolio no solo sobre las finanzas sino también sobre la tierra y los recursos naturales necesarios para la agricultura, y se ha puesto, como nunca, en la posibilidad de controlar planetariamente la agricultura, especialmente, la producción de alimentos; y por lógica también está en posibilidades de provocar y controlar el hambre. Frente a esto, un país que ya no produzca sus propios alimentos se hallará obviamente en una situación riesgosa.

No existe un alimento que a nivel mundial tenga un mercado seguro obligado por fuerza de ley y una ganancia segura, excepto los destinados a la producción de agrocombustibles. El consumo de agrocombustibles se impone por fuerza de ley lo que implica también su precio, y le acompañan “estímulos” que son subvenciones, liberaciones impositivas, etc...Esto es un incentivo a la destrucción de alimentos y de los elementos que se deberían destinar a su producción.

Políticas alimentarias en tiempos de abundancia

Existen suficientes alimentos para todos

Como una base de cualquier política alimentaria debemos partir del hecho de que existen suficientes alimentos en el mundo. Según la FAO en los últimos 20 años, la producción mundial de alimentos se ha incrementado constantemente en 2% anual, mientras que la población mundial solo se ha incrementado en 1,14%. Esto quiere decir que la población no está agotando la existencia de alimentos, sino que está muy pobre para comprarlos. (Holt-Giménez, 2008)

El carácter comercial que han adquirido los alimentos en nuestro tiempo, ha cambiado la tradicional imagen de extrema delgadez, de quien tiene problemas alimentarios. Ahora tenemos también entre los sectores pobres y discriminados como los negros de Estados Unidos, la imagen de obesidad y de una especie de adicción a ciertos alimentos y/o bebidas fuertemente patrocinados por los comercializadores del rubro. Este problema se va extendiendo a los países pobres y trae una mayor complejidad para las politicas públicas, pues incluye nuevos problemas, entre ellos, los de salud, que pueden ser más caros que los generados por el hambre tradicional, es decir los cardiovasculares, hasta ahora conocidos como la caracteristica del perfil de salud de los paises ricos, lo cual en los paises pobres se suma a los males de la pobreza, básicamente infecciosos, como la tuberculosis, chagas, etc… que los países pobres apenas pueden enfrentar.

Seguridad o soberanía alimentaria

Aunque haya abundancia, la producción y la disponibilidad de alimentos están repartidas desigualmente en el mundo. Hay países con déficits y otros con excedentes que muchas veces se tratan de colocar obteniendo ganancias, además de económicas, políticas; lo que quiere decir que los alimentos pueden ser –y son- utilizados como medios de presión para que los países receptores acepten ciertos condicionamientos de política económica, política exterior, etc. Ante

esta situación el dilema para las políticas públicas especialmente de los países pobres es: seguridad o soberanía alimentaria.

El concepto de soberanía alimentaria fue iniciado por Vía Campesina en 1996 como una solución a la crisis alimentaria desde fuera del modelo del neoliberalismo. Según dijo Diamantino Nhampossa, de la Unión de Campesinos de Mozambique, en Maputo, Mozambique, e l 23 de octubre de 2008, la causa de la crisis alimentaria es el modelo neoliberal y el capitalismo: "No se puede encontrar la solución a este problema dentro del mismo modelo. Como solución, nosotros proponemos el modelo de la soberanía alimentaria que promueve la agricultura familiar." dijo. (Hernández N. & Aurélie D., 2009)

El concepto de soberanía alimentaria presupone la producción local o nacional de alimentos; la seguridad alimentaria, - muchas veces usada indistintamente con "soberanía alimentaria"-, se refiere sólo a la disponibilidad de alimentos; en este caso, lo importante es que estén disponibles en el mercado y que se tenga los recursos para comprarlos; pero, en el otro caso, esto no basta, pues se requiere la propia producción de manera independiente, es decir, soberana.

La posición que da mayor importancia a la seguridad alimentaria era sostenida, entre otros, por el ex-presidente del Brasil, Ignacio Lula da Silva, que el año 2007, al momento de alcanzar un acuerdo por los agrocombustibles con el entonces presidente G. Bush dijo: "Si tuviéramos la madurez y la comprensión política de financiar proyectos de producción de biodiesel y etanol en los países más pobres veríamos, -esto es lo más importante-, que esa inversión generó empleo, "Porque no hay nada que de más ciudadanía a un hombre o a una mujer –dijo- que saber que tienen un empleo y al final del mes, llevar un dinerito a la casa."

Esta posición también es sostenida por los patrocinadores de los agrocombustibles quienes consideran que lo importante es que la gente tenga recursos para comprar sus alimentos. (Para el caso de Bolivia, ver: Villegas & Vargas, 2009) Como se ve, no estamos ante una simple diferencia de pensamientos sobre el problema alimentario sino ante una discrepancia que corresponde a un tipo de producción específico y a un orden internacional específico.

La influencia del Neoliberalismo en las Políticas Públicas

Las últimas décadas, el mundo ha vivido bajo el sistema económico llamado neoliberalismo. Este término no es un epíteto aunque sea usado de esa manera; es el nombre de un sistema económico específico caracterizado básicamente por el hecho de que el Estado asume un rol favorable al capital, especialmente el multinacional, por encima de cualquier otra consideración social, nacional o medioambiental. Esta posición del Estado supone la aplicación de las medidas necesarias para eliminar las restricciones vigentes para el capital, por una parte y, por otra, para estimularlo. Bajo estas características las políticas alimentarias no pueden basarse en la pequeña producción, en la producción local o nacional, mucho menos respaldada por una política proteccionista. Las políticas alimentarias no pueden ser otras que la simple disponibilidad de alimentos en el mercado, para que sean adquiridos por una población que se esperaba que se torne próspera gracias a este modelo.

Bajo este sistema, las políticas sociales fueron dejadas al mercado y, el Estado sólo se dedicó a la atención de la extrema pobreza, que fue tratada como si estuviera aislada del resto de la economía; aplicando políticas asistencialistas sin solucionar los problemas estructurales que generan la pobreza.

Esta política es similar a la aplicada por la cooperación estadounidense en la lucha anti-insurgencia de los años 60 y 70 por su concentración en los sectores más pobres, los que son susceptibles de convertirse en focos de conflictos políticos extremos. Como en esos tiempos, la explicación de la extrema pobreza no toca aspectos estructurales del sistema económico al que se hallan sometidos los países pobres. Con este manera de pensar, no es extraño que se priorizaran las soluciones tecnológicas a problemas que son sociales, como por ejemplo el de la desnutrición con la creación de un tipo de arroz genéticamente modificado para ser más nutritivo, o una serie de compuestos vitamínicos para combatir la desnutrición en los niños, o la distribución de medicamentos contra la anemia a las mujeres embarazadas.

La ayuda asistencialista a los países pobres

En este marco tenemos también la cooperación de los EEUU en alimentos, que ya ha sido tratada por numerosos autores. Aquí hacemos solamente una síntesis de sus características:

La ayuda alimentaria de esta fuente está condicionada a que el país receptor aplique una determinada política; es una forma de subsidiar a los productos agrícolas del país de origen y de abrirle mercados, por ejemplo, en l999, los Estados Unidos donan al Tercer Mundo 500.000 t., de maíz y derivados; el 30 % de esa ayuda fue de alimentos genéticamente modificados. En Ecuador, los Programas de ayuda alimentaria "Mi Papilla" y "Mi colada" tenían niveles de contenido transgénico de un 55%. En Colombia los resultados mostraban un contenido transgénico del 90% en soya que es distribuido directamente a hogares infantiles como Bienestarina, un producto alimentario hecho de soya, distribuido principalmente a niños; (Roa A., 2007) también en Bolivia se descubrieron transgénicos en los alimentos de la ayuda estadounidense.

Las consecuencias son el endeudamiento externo; la ruina de la producción nacional y del mercado interno, con el consecuente desempleo y empobrecimiento de la población. Una de las consecuencias más preocupantes de esta ayuda para la soberanía alimentaria, es el cambio producido en el gusto de las generaciones más jóvenes. Los jóvenes ya no quieren comer lo tradicional, no quieren otra cosa que no sepa a hamburguesa, pizza, espagueti o helados, es decir alimentos controlados por la gran industria transnacional. Esto es un serio problema si se pretende recuperar e incrementar la producción de alimentos tradicionales, porque serían despreciados.

Con la introducción de transgénicos se suma la posibilidad de impactos en la salud y el medio ambiente mientras que la institucionalidad de los gobiernos ha sido debilitada de tal manera que sus posibilidades de controlarlos e investigarlos son muy pobres o ya no existen. La ayuda alimentaria ha comprometido la producción de alimentos de los países pobres, pero también es necesario reconocer que ha impactado negativamente en su capacidad científica y a convertido

a los países pobres también en dependientes de la ayuda externa en este campo.

La utilización de la ayuda a los países pobres para el beneficio de la industria del país donante no es una exclusividad de los EEUU. Por ejemplo, la ayuda del Reino de España hasta hace poco comprendía los créditos "FAD", que eran préstamos otorgados a los países pobres para que sean utilizados en la compra de bienes y servicios de origen español, cosa reconocida por el propio Estado español. (Villegas, 2010) Esto no es raro, otros países utilizan la misma estrategia para vender su armamento.

La devaluación del trabajo, devalúa el derecho a comer

Como hemos visto hasta aquí, el problema alimentario y específicamente del hambre, depende de una serie compleja de elementos con los cuales debe lidiar cualquier política pública; por ejemplo, la concentración de la tierra en un reducido sector de los productores y de la misma manera la concentración del crédito; la construcción de infraestructura en beneficio prioritariamente de los sectores económicamente fuertes; la orientación de la producción agrícola hacia la exportación y, un patrón de consumo que desprecia la producción y la dieta nacional o local y prefiere la producción dominada por la economía transnacional. Ante elementos de tal magnitud es, en cierto sentido, natural, que las políticas públicas alimentarias se conduzcan evitando colisionar con dichos elementos.

En el fondo de toda esta complejidad está un elemento que rara vez se considera relacionado con el problema del hambre; se trata del valor del trabajo, especialmente de las áreas rurales, donde se producen los alimentos. Hoy, los alimentos son mercancías, y aún en los casos de sociedades tradicionales, donde se los comercia limitadamente, para los productores equivalen al pago por su trabajo, cuyo valor se calcula de acuerdo al valor del trabajo en el mercado; de ahí resulta la conveniencia o no de seguirlos produciendo.

Estos productos, los de los pequeños productores, incluyendo

los tradicionales, compiten en el mercado con mercancías que supuestamente son resultado de un sistema más productivo. Decimos "supuestamente" porque este sistema que produce más, no incluye en sus costos, las llamadas externalidades, y que además está respaldado por subsidios y medidas proteccionistas que se le niegan al pequeño productor, que cuenta con financiamiento público para la construcción de grandes obras de infraestructura que le permite acceder a las mejores tierras y climas, mientras los pequeños productores cultivan por centurias las mismas tierras.

Ante este tipo de competencia, cuando el productor tradicional y /o pequeño llega al mercado con su producción, sufre la merma del valor de su trabajo al ajustar sus precios al nivel de los precios de las mercaderías con que compite, que son más bajos o debe bajarlos porque el mercado ha sido conquistado por otros patrones de consumo y los suyos tienen poca demanda.

De esta manera, el pequeño productor resulta empobrecido, forzado a producir a costa de su salud, la de su familia, e inclusive la de su tierra y los recursos naturales de que dispone, y en su pobreza, arrastra hacia abajo el precio general de la mano de obra, hasta que finalmente es desplazado como productor y con eso, es desplazada la producción de alimentos. Una vez que la importancia de este sector de productores se torna insignificante, los precios de los alimentos pueden subir, porque es inevitable que caigan en manos de monopolios.

Como sabemos, detrás de los productos que vemos en el mercado está el trabajo de los productores. Esto es que la liberación de los mercados, más allá de las mercaderías, lo que hace es abrir el mercado de trabajo humano a la voracidad de la economía dominada por las grandes multinacionales. Y con la devaluación del trabajo, lo que se devalúa en realidad es el ser humano; eso es evidente de la desregulación de los regímenes laborales en Latinoamérica en los años 90, que más allá de la vida laboral útil de los empleados que ha sido devaluada ha afectado su vida cuando ya no pueden trabajar por su edad u otra discapacidad. Esto ha derrumbado un principio moral; el valor humano de la gente y el deber de la sociedad para con ella, aún cuando esta ya no produce. Que la vida laboral útil de la gente valga poco y su vida posterior valga menos, se extiende naturalmente a la

destitución de quienes tradicional y automáticamente se considera que "no trabajan"; que no tienen una ocupación directa en el mercado de trabajo –aunque la tengan - y se contabilizan en la categoría de "labores de hogar", un sector que vive en un mundo muy lejano de la profusa legislación de las últimas décadas contra la discriminación.

La desregulación del régimen laboral y de la seguridad social, ha afectado también a quienes nunca estuvieron vinculados directamente a sus beneficios, especialmente de esta última. Con su derrumbe se vino abajo la justificación para extender estos beneficios a estos sectores de la sociedad.

Con esto cerramos el círculo, de modo que el hambre coincide con la desvalorización del ser humano; tal cual podemos ver a lo largo de todas las crisis de hambre de los últimos tiempos, el hambre suele afectar a sectores carentes de derechos, pero la solución no es hacer leyes garantizando estos derechos, porque no se cumplirán mientras persista el sistema que devalúa el trabajo humano. Ante semejante problema resulta obvia la insuficiencia de las políticas alimentarias aisladas de las políticas económicas de los Estados y que se estancaron en el concepto de la extrema pobreza.

Otro problema con que deben enfrentar las políticas públicas y que es propio de nuestro tiempo, es la mengua de la población dedicada a la agricultura, específicamente a la producción de alimentos. En todos los países de Sudamérica, excepto Guyana, la población urbana ha sobrepasado el 50% del total; y en la mayoría de los países está sobre el 70%.

Dada la rapidez con que el proceso de urbanización avanza, podríamos pensar que en un futuro cercano la producción de alimentos dependerá inevitablemente de la producción en gran escala. No obstante, este pensamiento pasa por alto el hecho de que la migración hacia las ciudades, no se debe a que estas dispongan de fuentes de trabajo, sino a las condiciones de vida en el campo. En muchos casos se debió directamente a la expulsión de los campesinos por los terratenientes, como ocurrió en el Brasil en los años 70. En otros casos, como en Bolivia, la destrucción de tierras de cultivo por la contaminación minera parece haber sido un factor importante para el despoblamiento del campo.

El caso de Venezuela, muestra que es posible que los pequeños productores alimenten a una población mucho mayor. Venezuela era un país donde en 1998 vivía más del 50% de la población en las ciudades e importaba más del 70% de sus alimentos. El año 2008, logró la autosuficiencia en maíz, arroz y carne de cerdo. En otros productos ha incrementado la provisión local como carne de vacuno (70%), pollo (85%), huevos (80%) y leche (55%) 2008, en base al estímulo de la pequeña producción y la regulación del mercado interno, que llevó a convertir a Mercal en la mayor cadena de distribución de alimentos del Latinoamérica, con 16532 puntos de venta para 13 millones de personas. La política alimentaria de este país ha elevado el consumo diario de calorías a 2790, más que lo recomendado por la FAO, de acuerdo a la directora del Instituto Nacional de Nutrición Marilyn Di Luca. (A View to the South, 2009)

A continuación podemos apreciar el impacto en la produccion de alimentos y en la soberania alimentaria de los productos industriales del sector agropecuario. Hacemos una comparación de la estructura agropecuaria de tres países, Venezuela, Bolivia y Brasil. En los tres casos vemos la importancia principal de la caña de azucar. En el caso de Bolivia y Brasil es evidente la descomunal importancia de la caña y la soya, respectivamente con el 65% y 78% del total. En cambio, Venezuela presenta un cuadro donde la produccion de alimentos está por encima del cultivo industrial.

Tabla 1.- Estructura agropecuaria año 2008. En MT

Venezuela		Bolivia		Brasil	
Producto	Producción %	Producto	Producción %	Producto	Producción %
Caña	44,9	Caña	55,5	Caña	71,5
Maiz	14,2	Soya	10,0	Soya	6,6
Lecha de vaca	10,6	Maíz	7,9	Maíz	6,5
Arroz	6,5	Papas	5,9	Lecha de vaca	3,1
Carne de pollo	3,7	Plátanos	3,5	Yuca	3,0
Plátanos	2,4	Arroz	2,7		
Carne de conejo	2,3	Semilla de girasol	2,2		
Papas	2,0	Lecha de vaca	2,1		
Carne de res	2,0				
Bananos	1,8				
Total %	**90,3**	**Total %**	**89,8**	**Total %**	**90,6**
Producción total (MT)	**21.037.073**	**Producción total (MT)**	**12.623.595**	**Producción total (MT)**	**902.932.687**

Fuente: en base a FAOSTAT

Los tres modelos se distinguen también por el índice de crecimiento. El menor le ha correspondido a Venezuela y el mayor a Brasil, quedando Bolivia en una situación intermedia.

Tabla 2.- Crecimiento de la producción agropecuaria año 2008 (1996=100%)

	Venezuela	Bolivia	Brasil
Crecimiento total	**45,60%**	**62,50%**	**91,80%**
Caña	47,10%	78,40%	103,50%
Caña y soya	no hay soya	45,2	107,10%
Resto de la producción	44,4	46,1	52

Fuente: En base a FAOSTAT

Sin embargo, es claro que la mayor parte del crecimiento en Bolivia y Brasil se debe a los cultivos industriales, principalmente la caña. Descontando estos elementos se produce un acercamiento entre el índice de crecimiento de la producción de alimentos entre estos países.

Otro elemento que distingue a estos modelos es la producción de proteína animal. Su importancia en Venezuela es de lejos superior a los otros países y es el único caso en que su importancia relativa se ha incrementado; en los otros casos ha disminuido.

Tabla 3.- Producción de leche, carnes y huevos

País	Participación en el total anual. En %					Variación
	1996	1999	2002	2005	2008	respecto a 1996
Venezuela	19,1	16,5	18,4	16,0	20,0	52,5
Bolivia	7,6	8,4	7,8	7,6	6,7	43,0
Brasil	6,9	7,0	7,3	7,4	5,7	59,9

Fuente: En base a FAOSTAT

En cuanto al crecimiento de este rubro, Brasil continúa en primer puesto y llama la atención que Bolivia pasa a un tercer puesto, lo que indica que a pesar de seguir el modelo brasilero está sufriendo impactos más severos.

El problema indígena

¿Cómo vamos a considerar el problema de los derechos de los pueblos indígenas desde el punto de vista de la alimentación?

Las últimas tres décadas se ha visibilizado considerablemente la problemática indígena y se ha acrecentado la preocupación en torno a esta. Esto no quiere decir que los indígenas y su lucha no hayan existido desde mucho antes.

Uno de los problemas más graves en este campo, no siempre considerado con la seriedad que merece es la definición de los indígenas. Desde el punto de vista de los aspectos socio-económicos, que son los que en realidad guían la práctica política, los indígenas son el sector más pobre de la población, y en especial los que aún viven en áreas rurales y de entre estos, en especial los que aún conservan algún distintivo cultural como idioma o vestimenta. Nadie hace una política para los indígenas de clase media o alta. Estos simplemente no se consideran indígenas, o al menos, no son objeto de políticas.

Bajo estas características se identifica a los indígenas con los sectores de extrema pobreza que antiguamente se consideraba en riesgo de caer bajo la influencia de los subversivos. Esta coincidencia lleva en los hechos, a que los indígenas sean tratados como una minoría, -pese a que hay países donde los indígenas son la población mayoritaria- dicho de otro modo, solo una minoría es considerada indígena y su situación económica es tratada como una isla desvinculada de la suerte de la totalidad de la población indígena y de la economía del país al que pertenecen; de ahí es que su situación suele ser explicada sólo por los problemas internos de sus respectivos países pasando por alto el contexto internacional, que nos llevaría a examinar el rol que juegan en dicho contexto los países donantes. Esto quiere decir que las políticas públicas alimentarias dirigidas a los indígenas, no han dejado atrás las soluciones parciales y descontextualizadas que se vienen aplicando a la extrema pobreza.

Bibliografía

A View to the South. (2009, 11 19). FAO: Venezuela Reduces Malnutrition from 21% to 6%. *A View to the South* .

Arnol, D. (1999). An Ancient Race Outworn. Malaria and race in colonial India, 1860 – 1930. In W. a. Ernst, *Race Science and Medicine, 1700 – 1960*. London: Routledge.

Condarco Morales, R. (1983). *Zárate, el "Temible" Willka. Historia de la rebelión Indígena de 1899 en la República de Bolivia*. La Paz, Bolivia: Renovación.

Davis, M. (2001). *Late Victorian Holocausts: El Niño Famines and the Making of the Third World*. London: Verso.

Engdahl, F. W. (2007, 12). *"Doomsday Seed Vault" in the Arctic. Bill Gates, Rockefeller and the GMO giants know something we don't*. Retrieved from Global Research: http://www.globalresearch. ca

FAO. (2009). High Level Expert Forum - How to Feed the World in 2050. Roma 12-13 de octubre 2009.

GRAIN. (2008, 1 25). Poder corporativo: Los agrocombustibles y la expansión de las agroindustrias. *54* .

Hernández N., L., & Aurélie D., A. (2009, 2 28). Crisis y soberanía alimentaria: Vía Campesina y el tiempo de una idea. *Rebelion.org* .

Holt-Giménez, E. (2008, October 21). The World Food Crisis: What's Behind it and What We Can Do About it. *Americas Policy Program Special Report* .

Kissinger, H. (1974). *National Security Study Memorandum 200: Implications of Worldwide Population Growth for U.S. Security and Overseas Interests (NSSM200). December 10, 1974.*

Lappé, F. M., & Collins, J. (1986, 1991). *Tolv Myter om Världenssvälten*. Stockholm: Verbum Förlag AB.

McKeown, T. (1979). *The Role of Medicine: Dream, Mirage, or Nemesis?* Princeton: Princeton University Press, 1979.

Miller, M. (1995). *The Chicken Little Syndrome & Its Implications: Some Questions about the Club of Rome's Diagnosis and Remedy for "The World Problematique"*. Ottawa: University of Ottawa.

Raman, B. (1999, 1 31). *Anti-Christian Violence in Parts of India*. Retrieved 2/1/03, from www.subcontinent.com/: www.subcontinent.com/sapra/internal/n_1999_01_31.html

Roa A., T. (2007). La ayuda alimentaria norteamericana. *Exposición* . Lima, Perú.

Sandoval Palacios, J. M. (2005). Integración Regional Subordinada, Saqueo de Recursos Estratégicos y Pérdida de Soberanía en el Continente Americano. In A. B. Posada, *De la Conservación "Desde Arriba" a la Conservación "Desde Abajo": El Interés Supranacional en los Saberes Indígenas sobre Ecología* (pp. 214-236). México: Proyecto CeALCI 22/05.

Valle A., G., & Céspedes T., A. (1973). *Financiamiento externo del desarrollo de Bolivia.* Washington D.C., EEUU: BID.

Villegas N., P. (2008). *Los Recursos Naturales en Bolivia.* Cochabamba: CEDIB.

Villegas, P. (2005). De fanatismo religioso, nativas sumisas y violadores de blancas: los musulmanes de la India. La Lagartija. UMSA

Villegas, P., & al, e. (1996). *"Mercados Financieros Departamentales: La Paz"*. La Paz, Bolivia.: GTZ; BID; COTESU; AGCD; ILDIS.

Villegas, P., & Vargas, M. (2009). Agrocombustibles: más un problema que una solución. *Petropress* (14), 23-30.

Villegas, P. (2010) La desnacionalización del Estado boliviano y sus recursos naturales. En "Las multinacionales en Bolivia: de la desnacionalización al proceso de cambio" pp 15-36 (Gandarillas, M., y González, E., Editores) Editorial ICARIA, España.

Ward, P. (2008, March 2). *Population Control and Climate Change, Part One: Too Many People? .* Retrieved 2008, from Climate and Capitalism.: http://climateandcapitalism.com

Derechos en la Migración Internacional[139]

JORGE MARTINEZ PIZARRO[140]

Introducción

La desprotección y vulnerabilidad generalizada de muchos migrantes que van al mundo desarrollado, ya sea desde antes de su partida, durante sus travesías, en la llegada, en la permanencia y hasta en la repatriación, son uno de los signos más salientes de que algo anda mal en torno a los derechos humanos en estos tiempos. El examen de la migración internacional muestra efectivamente que la desprotección que afecta a la mayoría de las personas que migran ha alcanzado una intolerable notoriedad que pareciera entronizarse y hacerse parte de un destino irrevocable. Pocas veces se ha visto un asunto con tantas aristas problemáticas asociadas a los riesgos para la dignidad de las personas, con tanto silencio por parte de algunos estudiosos y con tanta discusión en las regiones en desarrollo. Lo paradójico del caso es que la movilidad sigue siendo necesaria desde todo punto de vista y totalmente legítima para los seres humanos, las comunidades, los países y las sociedades y economías. Y todavía más: el resguardo de los derechos de las personas migrantes cuenta con un importante sustento en el derecho internacional, en acuerdos regionales y mundiales, y es acompañado de una creciente e intensa movilización social en algunos países.

Todo lo anterior no ha podido, sin embargo, encarar la vulneración de derechos y aclarar la oscuridad de la relación entre el ejercicio de la soberanía de los Estados y las prácticas normativas

139 CELADE/División de Población de la CEPAL, jorge.martinez@cepal.org. Este texto está construido sobre anteriores trabajos del autor, citados en la bibliografía.

140 Geógrafo y Maestría en Población y Desarrollo, CELADE. Actualmente es investigador del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Ha desarrollado sus principales estudios en temas de migración entre otro, contando con numerosas publicaciones.

nacionales de resguardo de los derechos. La crisis económica mundial ha venido a exacerbar estos problemas, a la vez que plantea las urgencias no abordadas.

En este artículo se ofrece una breve reflexión sobre la naturaleza de los riesgos de vulneración de derechos de las personas migrantes, con viejos y nuevos asuntos, junto con una descripción de las iniciativas a nivel internacional para la promoción y defensa de los derechos humanos y, específicamente, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Hemos indicado reiteradamente que, por conocida –y ratificada-- que sea la Convención, sigue siendo necesario difundir sus preceptos en un esfuerzo por orientar discusiones y estrategias afirmativas (Martínez, 2005 y 2007).

Riesgos y potencialidades de la migración

Nadie duda que potencialmente la migración puede auspiciar una mejoría en los desempeños sociales e individuales, puede llegar a brindar mayores cuotas de emancipación a los jóvenes, las mujeres y los indígenas, además de posibilitar mejoras salariales y laborales sustantivas, sin mencionar otras tantas consecuencias positivas que hacen de la migración un potencial de liberación y de movilidad social para las personas, y de cambio social y desarrollo para los países de origen y de destino (Martínez, 2007).

Sin embargo, tal potencial no se concreta en su totalidad. Aun cuando los riesgos y la vulnerabilidad que afectan a los migrantes internacionales no abarcan a todos los migrantes, es un hecho que comprenden a una mayoría y especialmente en su movilidad hacia naciones desarrolladas. Así que resulta claramente incomprensible, en principio, que la decisión o materialización de la acción migratoria involucre tantos riesgos al acercarse a sociedades desarrolladas, si por desarrollo se entiende aquel estado de superior bienestar e inclusión social y de posibilidades de realización de las capacidades humanas.

Las insalvables barreras institucionales y los trade-off

No se puede dudar a esta altura del siglo XXI que las instituciones del mundo desarrollado están lejos de promover el respeto por la dignidad de los trabajadores migrantes que provienen de regiones en desarrollo, por más que se hayan alcanzado estadios avanzados de integración social entre sus miembros (Martínez, 2005) y se discutan reformas a las normativas y políticas migratorias con gran frecuencia, profunda atención y creciente interés. Esta es la base de la constelación de problemas y dificultades que enfrentan muchos migrantes, particularmente los indocumentados y los que buscan refugio, cuya desprotección les impide disfrutar de la condición de sujetos plenos de derechos y portadores de deberes fundamentales.

Podemos considerar al respecto una muestra elocuente representada por la discusión conocida bajo el enfoque de los *trade-off numbers versus* ri*ghts.* Esto forma parte del clima anti-inmigrantes en países desarrollados, renovado ante los impactos recesivos. Algunos sectores de la opinión pública tienden a presionar a favor de medidas restrictivas de la migración, pues su percepción es que los inmigrantes ejercen una competencia desleal en el mercado del trabajo (Martin y Lowell, 2009). Por su parte, la reacción de algunos gobiernos se ha traducido en el endurecimiento de sus políticas migratorias y en el fortalecimiento de los controles fronterizos.

En tal sentido, el enfoque del *trade-off number versus rights* (Ruhs y Martin, 2008), argumenta, de modo general, que los países históricamente realizaron la concesión de derechos para las personas migrantes de manera restringida, y que no pudo nunca ser generalizada ni completa cuando existen muchos inmigrantes. Según los defensores de esta perspectiva (Ruhs y Martin, 2008; Martin, 2009; Ruhs, 2009), que se presume estará en el centro de los próximos debates, habría tres razones económicas por las que existe un *trade-off* entre el número de inmigrantes aceptado y los derechos que se les garantizan:

1. la alta oferta y las características de la mano de obra migrante de baja calificación estimularía que los empleadores puedan contratar a un alto número de éstos, comprometiendo sus derechos y salarios;
2. el alto impacto fiscal neto de la inmigración, en tanto los migrantes de baja calificación en empleos de bajos salarios y en países de altos ingresos pagarían menos impuestos, pero consumen más de los servicios y beneficios públicos; y
3. los países de altos ingresos pueden beneficiarse de la admisión de migrantes poco calificados con carácter temporal y restringir el empleo a ciertos sectores y ocupaciones, a fin de maximizar los beneficios económicos para los residentes actuales.

Por su muy probable influencia en las políticas migratorias, se hace urgente discutir sobre la validez de este enfoque y las implicaciones que conlleva para la integración de los inmigrantes. Algunos analistas están planteando su *pertinencia crítica* (Abella, 2008) o bien su cuestionamiento frontal. En este último caso, Wickramasekara (2008), por ejemplo, argumenta que la idea de que los países de origen acepten expandir el empleo para sus poblaciones mediante el expediente de la emigración internacional aceptando restricciones en el ejercicio de sus derechos es moralmente inaceptable y vulnera el derecho internacional (*"All migrant workers have basic rights as human beings and workers which cannot be traded-off"*, Wickramasekara, 2008, citado en Ruhs, 2009, p. 40).

El tema no es fácil de resolver si efectivamente se aspira a privilegiar la perspectiva de derechos en la gestión de la migración internacional. Pareciera necesitarse de una discusión más profunda sobre el sentido de estos debates y hacia dónde se quiere llegar. Lo que es bien sabido es que muchos analistas del primer mundo no han sido habituales promotores de la perspectiva de derechos, por lo que su acercamiento, si es verdadero, puede representar una oportunidad impensada. Ese es el tema de los próximos años.

En síntesis, de acuerdo a la evidencia disponible, la gran mayoría de los Estados que declaran proponerse la protección de los derechos de las personas migrantes mantienen normativas, prácticas y

espacios institucionales nacionales que no están preparados para ello o, sencillamente, no incluyen la protección de los derechos humanos en sus legislaciones y políticas migratorias (Grant, 2005) Una de las fuentes tradicionales de tal contrapunto es la tensión que involucra el eje de seguridad y soberanía en las políticas migratorias. Otra fuente más emergente es este enfoque que contrapone derechos a números. Frente a estas disyuntivas pensamos que es importante rescatar el papel de las normativas internacionales, cuestión que en América Latina encuentra una atención bastante comprometida, al menos si se le compara con otras regiones del mundo.

La invisibilidad de la vulneración de derechos

Existen numerosas situaciones preocupantes que encaran muchos migrantes en América Latina y el Caribe, y esto tiene expresiones indiscutibles y objetivas en la desprotección y los riesgos frente a la vulneración de derechos que sufren en sus travesías y en la inserción en las sociedades de destino. Es bien sabido que la discriminación racial, la xenofobia y la exclusión son parte de la cotidianeidad que afecta a los migrantes documentados e indocumentados (Rodríguez, 2005). Se ha destacado, además, que los migrantes, especialmente los indocumentados, están expuestos a sufrir las mayores violaciones de los derechos humanos, las que, en casos extremos, pueden terminar con sus vidas (Bustamante, 2005).

¿Realmente se conocen las expresiones de estos riesgos? La agenda de los derechos humanos de los migrantes debería consignar la necesidad de explorar en la discusión de cuán graves son las violaciones, qué factores le subyacen y qué magnitud de personas es afectada. Esto permitiría superar la indivisibilidad de la vulneración de derechos.

La protección de los derechos humanos de los migrantes: los caminos desde las Naciones Unidas

Más allá de las relatorías específicas, la figura del migrante no está amparada en ninguna institución internacional. En el marco de las Naciones Unidas, a través de los instrumentos del derecho internacional, así como desde el sistema interamericano, se ofrece un marco de soluciones a la problemática que sufren los migrantes en el ejercicio de sus derechos. De allí, es crucial una adhesión generalizada, la aceptación y el compromiso de los países con los regímenes internacionales, aunque la brecha con su efectiva implementación sigue siendo de envergadura (Martínez, 2005 y 2007; De Gutchteneire, Pecoud y Cholewinski, 2009).

Con todo, la historia muestra que los principales adelantos en materia de derechos humanos son recientes, pues ocurrieron después de la segunda guerra mundial. Sus hitos iniciales fueron la Carta de las Naciones Unidas (1945) y la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), que materializaron un compromiso internacional de respeto a un conjunto de derechos y entregaron herramientas para que la comunidad mundial pudiera exigir a los Estados su respeto y resguardo. Luego se establecieron derechos para miembros de grupos específicos, como las mujeres, los niños y niñas, los adultos mayores y, más recientemente, los trabajadores migrantes y sus familias (Ferrer, 2005).

La ratificación de los instrumentos internacionales de derechos humanos constituye, en principio, un indicador del progreso mundial en el respeto a las garantías individuales y colectivas. Dicho avance es relativo, pues en febrero del 2000 sólo un poco menos de la mitad de los países había ratificado seis de los siete principales instrumentos de derechos humanos.

La necesidad de prevenir la discriminación y los abusos sufridos

por los migrantes es una preocupación con antiguas raíces y ha sido liderada por las Naciones Unidas. Por ejemplo, en la década de 1920, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) coordinó esfuerzos por garantizar un trato justo para los trabajadores migratorios y sus familias.[141] Una vez creado el Sistema de las Naciones Unidas, los derechos a la libre circulación y a elegir el lugar de residencia fueron reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y en el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (1966).

Los progresos alcanzados por la comunidad internacional al definir el derecho de los trabajadores migrantes a un empleo honorable y un trato justo no han seguido una trayectoria histórica uniforme al momento de ponerlos en práctica. Hay quienes destacan que han sido muy afectados por los cambios políticos y las percepciones públicas. Las mayores aperturas se han producido con ocasión de coyunturas económicas favorables, por ejemplo, la histórica convención 97 de la OIT (Convención de la Migración para el Empleo), que define por primera vez el derecho básico de los trabajadores migrantes a un trato igualitario en el empleo, se hizo efectiva en 1949, durante la recuperación de la postguerra, cuando muchos países experimentaban severos déficit de mano de obra como resultado de las pérdidas humanas (Abella, 2000).

Después de una serie de declaraciones y resoluciones en el seno de las Naciones Unidas, se constituyó en 1980 un grupo de trabajo abierto a la participación de todos los Estados Miembros para elaborar una convención sobre la migración internacional, invitando también a organizaciones internacionales relacionadas con el tema. En 1985, el Consejo Económico y Social reconoció la necesidad de profundizar los esfuerzos para mejorar la situación social de los trabajadores migrantes y sus familias, mediante acciones en el nivel nacional, bilateral, regional e internacional (resolución 1985/24). En el mismo año, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó por unanimidad la *Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del*

141 Los dos principales convenios de la OIT relacionados a este tema son: el *Convenio relativo a los trabajadores migrantes* (revisado No 97) de 1949 y el *Convenio sobre las migraciones* (disposiciones complementarias, No 143) de 1975.

país en que viven (resolución N° 40/144), que establece que los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos en los instrumentos internacionales deben también garantizarse a estos individuos (Naciones Unidas, 1996).

El trabajo de la comisión encargada de elaborar la convención culminó en 1990, con la redacción de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CTMF), la cual fue aprobada por la Asamblea General a fines de ese año y entró en vigor en el 2003.

Luego, el camino recorrido ha sido relativamente largo, producto de arduas deliberaciones. Lo interesante del caso es que la CTMF recoge la experiencia y preceptos de todos los instrumentos de derecho internacional y, en consecuencia, su génesis está indisolublemente ligada a un *activismo* desarrollado al interior de las Naciones Unidas, en el cual han participado muchos representantes de países en desarrollo, tanto del mundo gubernamental, como académico y de la sociedad civil.

El advenimiento de una convención específica

La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares es el más importante instrumento de carácter vinculante de la legislación internacional destinado a proteger los derechos humanos de los migrantes. Casi todos los otros instrumentos del derecho internacional se han referido a aspectos específicos, así como los convenios de la OIT. El tema migratorio ha sido tratado también en el derecho internacional para los refugiados y el asilo, y la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (OEA, 2003).

Especial mención merecen los Protocolos de Palermo, que

complementan la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, destinados a fortalecer los mecanismos de cooperación en el derecho internacional ante la amenaza de la delincuencia organizada transnacional, en particular, sus relaciones con la trata de personas y el tráfico de migrantes. A partir de enero del 2004 estos protocolos han entrado en vigor, abriendo un espacio de discusión y colaboración a nivel regional e internacional.

El sistema interamericano cuenta con instrumentos propios de protección de los derechos humanos. Entre ellos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (1988), conocido como "Protocolo de San Salvador". Sin embargo, carece de instrumentos jurídicos específicos de protección de derechos humanos de los migrantes (OEA, 2003). Esto realza la importancia de la CTMF.

Algunas características de la Convención: fortalezas y flancos de rechazo

Contrariamente a una opinión muy difundida la CTMF no crea nuevos derechos, sino que explicita algunos ya reconocidos y los extiende a todas las personas migrantes (Ferrer, 2005; Yau, 2005). La Convención reconoce los instrumentos internacionales de derechos humanos, entre ellos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en especial los artículos 23 y 24, referidos a los derechos de la familia y los niños, respectivamente) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (particularmente el artículo 10, referido a la protección de la familia, los niños y los jóvenes). También es coherente con diversas resoluciones e instrumentos especializados, como por ejemplo el bienestar del niño.

El trabajador migratorio es definido por este instrumento como *"toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional"*. Esto comprende a diversas categorías de trabajadores, incluidos los que laboran por cuenta propia, cuyas definiciones son claramente estipuladas (artículo 2), independiente del estatus legal que tengan. Es importante mencionar que la Convención excluye ciertas categorías de inmigrantes, entre otros, los refugiados y apátridas (artículo 3). Por su parte, el término "familiares" tiene una definición amplia, que incluye las uniones legales y las consensuales en conformidad con el derecho aplicable, como también los hijos resultantes de esta unión y otros dependientes legales.

Conforme a las definiciones anteriores, se establece un conjunto de derechos para los trabajadores migratorios y sus familiares, los cuales deben ser respetados y garantizados sin discriminación de ningún tipo. En su mayoría, se refieren a los derechos consagrados en los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como también en la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención de los Derechos del Niño.

La Convención entró en vigor precedida por una importante campaña mundial para ratificarla, y aunque recién en 2003 logró el número requerido de ratificaciones (20) para hacerlo, de los 44 Estados parte a marzo de 2011, todos son de regiones en desarrollo, de los cuales diecisiete corresponden a países de América Latina (catorce) y el Caribe (tres): Argentina, Belice, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, San Vicente y las Granadinas y Uruguay.

ESTATUS DE LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES

(Marzo de 2011)

País	Firma	Ratifica	País	Firma	Ratifica
Albania		2007	Kirguistán		2003
Argelia		2005	Lesotho		2005
Argentina		2007	Liberia	2004	
Azerbaiyán		1999	Libia		2004
Bangladesh	1998		Malí		2003
Belice		2001	Marruecos		1993
Benin	2005		Mauritania		2007
Bolivia (Estado Plurinacional de)		2000	México		1999
Bosnia y Herzegovina		1996	Montenegro	2006	
Burkina Faso		2003	Nicaragua		2005
Camboya	2004		Níger		2009
Cabo Verde		1997	Nigeria		2009
Camerún	2009		Paraguay		2009
Chile		2005	Perú		2005
Colombia		1995	Ruanda		2008
Comoros	2000		San Vicente y las Granadinas		2010
Congo	2008		Santo Tomás y Príncipe	2000	
Ecuador		2002	Senegal		1999
Egipto		1993	Serbia	2004	
El Salvador		2003	Seychelles		1994
Filipinas		1995	Sierra Leona	2004	
Gabón	2004		Sri Lanka		1996
Ghana		2000	Siria		2005
Guatemala		2003	Tayikistán		2002
Guinea		2000	Timor-Leste		2004
Guinea Bissau	2000		Togo	2001	
Guyana		2010	Turquía		2004
Honduras		2005	Uganda		1995
Indonesia	2004		Uruguay		2001
Jamaica		2008			

Fuente: [en línea], ‹www.december18.net›.

¿Importa que los países desarrollados no la ratifiquen? ¿Y los en desarrollo, qué?

Ningún país del mundo desarrollado ha ratificado la Convención. Este es un asunto que, en opinión de muchos analistas, conspira contra su efectividad. Sus numerosas disposiciones, que exigen un cuidadoso examen antes de ratificarla, y la inquietud de algunos Estados en el sentido de que su puesta en práctica podría fomentar la llegada de más personas en situación irregular, explicarían esta reticencia (CEPAL, 2002). Ahora bien, aunque la región tiene una participación importante dentro del total de Estados parte, todavía queda un gran número de países que no se han pronunciado al respecto. En este caso, la cuestión es saber a qué se deben esas reticencias y si existen perspectivas de modificar el panorama.

Los países desarrollados parecen confiar en sus propias legislaciones y ordenamientos jurídicos para tratar el tema, si bien existen discusiones en sus sociedades sobre la conveniencia de adherirse. Muchas organizaciones internacionales y regionales de diversa índole (como el Parlamento Europeo y la OEA) han instado a sus miembros a ratificarla, lo que sugiere un impacto no menor de la Convención en la comunidad internacional.

En la tardía entrada en vigencia de la CTMF, además, hay que considerar factores que posiblemente han influido negativamente para que un mayor número de países en desarrollo la ratifique. En tal sentido, se reconoce que las legislaciones nacionales se verían sobrepasadas con muchas obligaciones para la administración de los servicios migratorios. Se indica, además, que la ratificación exige proveer acceso a servicios y beneficios sociales a los migrantes en igualdad de condiciones que los nacionales, lo que, por definición, resulta problemático para países en desarrollo, que ni siquiera han logrado cubrir las necesidades de sus propios nacionales. A su vez, se menciona que los países emisores podrían perder ventajas comparativas con sus competidores exportadores de fuerza de trabajo que no la ratifiquen,

ya que estarían facilitando eventuales flujos hacia ellos (Cholewinski, 2005; Yau, 2005).

¿Por qué debe seguirse promoviendo una mayor ratificación de la CTMF y generar mayores consensos sobre la necesidad de adoptar sus preceptos como un paso decisivo para la cooperación internacional en materia de migración? Como se señaló en la campaña mundial para su ratificación, la importancia de la Convención puede resumirse en seis argumentos:[142]

1. *"A los trabajadores migratorios los considera como algo más que simple mano de obra o entes económicos: son seres sociales con familias, y por consiguiente tienen derechos, incluido el de la reunión familiar".*
2. *"Reconoce que los trabajadores migratorios y sus familiares, siendo no nacionales residentes en un Estado de empleo o en tránsito, están desprotegidos. Sus derechos a menudo no se contemplan en las legislaciones nacionales de los Estados a los que emigran ni tampoco en sus países de origen. Por consiguiente, la comunidad internacional tiene la responsabilidad de proveer medidas de protección mediante la ONU".*
3. *"La convención establece, por primera vez, una definición internacional de trabajador migratorio, de categorías de trabajadores migratorios y de familiares de los mismos. Además fija normas internacionales de tratamiento mediante la exposición detallada de los derechos humanos específicos de los trabajadores migratorios y sus familiares. Tales normas servirían para defender los derechos humanos fundamentales de otros migrantes vulnerables, además de los derechos de los trabajadores migratorios".*
4. *"Los derechos humanos fundamentales se extienden a todos los trabajadores migratorios, tanto documentados como indocumentados, reconociéndoseles derechos adicionales a los documentados y a sus familiares, en especial el derecho a la igualdad de trato con los ciudadanos de los Estados de empleo en diversas áreas jurídicas, políticas, económicas, sociales y culturales".*

142 Véase http://www.migrantsrights.org/about_campaign_span.htm.

5. *“La convención internacional tiene la finalidad de jugar un papel en la prevención y eliminación de la explotación de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, incluso poner coto a sus movimientos ilegales o clandestinos y a las situaciones irregulares y de carencia de documentación”.*
6. *“La convención intenta establecer normas mínimas de protección para los trabajadores migratorios y los familiares de ellos reconocidos como tales universalmente. Sirve de instrumento para alentar a los Estados que carecen de normas nacionales a que armonicen en mayor medida su legislación con las normas internacionales reconocidas”.*

Incertidumbres y desafíos

Hay un marcado consenso en la región en torno a la necesidad de ampliar los ámbitos de acción de las políticas sobre migración (Alba, 2009) y el asunto de los derechos es totalmente pertinente, desafiante y urgente. Esto conduce a exigirles a los países ratificantes de la CTMF el estricto cumplimiento de lo que han firmado. La pregunta está abierta.

Si bien hay señales de avance en la construcción de una agenda latinoamericana y caribeña de los derechos de los migrantes, al ofrecer un sustento mínimo necesario para encarar la invisibilidad del problema y suministrar instrumentos para la gobernabilidad de la migración. Al mismo tiempo, persisten brechas y obstáculos por sortear. Para que los instrumentos internacionales constituyan normas de observancia generalizada, se requiere una revisión acuciosa de las legislaciones internas en procura de establecer su correspondencia con los compromisos adquiridos. Al reconocer que sus emigrados son discriminados y objeto de explotación, los países dan prueba, de manera contundente, de la vulnerabilidad de los migrantes y la necesidad de la cooperación entre los Estados. Un papel potencialmente importante puede jugar la sociedad civil, a través de la denuncia y la observancia de la aplicación de las normas que los Estados han comprometido ante la comunidad internacional. Un complemento indispensable para la vigencia plena de los instrumentos de protección es la sensibilización

y capacitación del personal responsable de ponerlos en práctica.

De este modo, estaremos en condiciones de enfrentar una *nueva paradoja*: la creciente inclusión formal de la migración en todas las agendas internacionales, que coexiste con un diálogo empobrecido, estigmatizador y reduccionista acerca de la situación de los migrantes y del papel de la migración en el mundo.

La CTMF es el régimen central de protección de los migrantes (Martínez, 2007). Su falta de ratificación generalizada puede dificultar la enorme tarea de protegerlos. Es importante considerar que la reticencia de los países desarrollados por ratificar este instrumento, no debe necesariamente constituir un impedimento para alentar la ratificación en los países latinoamericanos y caribeños que no lo han hecho. Los países ratificantes pueden exigir reciprocidad, beneficiarse de un marco uniforme para las legislaciones migratorias y colocar con fuerza sus preocupaciones ante la comunidad internacional. La sociedad civil ha ejercido un papel protagónico en la defensa de los derechos humanos y la asistencia a los migrantes, pero la principal responsabilidad les compete a los Estados. Evitar el desconocimiento de los instrumentos, erradicar los prejuicios que se suelen esgrimir para su aprobación y mostrar su validez como parte de la historia del derecho internacional, es un imperativo en la región, cuya superación establecerá una plataforma realista y efectiva para la protección de los migrantes.

En suma, la protección de los derechos humanos es una condición para la legitimidad y la credibilidad internacional de un Estado. A pesar de la contundencia de esta constatación, esta cuestión no está exenta de conflictos y tensiones. Una de estas contradicciones es la que surge entre lo que los Estados declaran, respecto de su preocupación por la protección de los derechos de las personas migrantes, y la persistencia de normativas, prácticas y espacios institucionales nacionales que no están preparados para ello o no contemplan acciones para lograrlo, aunque es preciso advertir ciertos avances legislativos (Martínez, 2007).

Otra tensión es la que se vincula con la búsqueda de un equilibrio entre las atribuciones que la soberanía concede a los Estados —controlar y regular la admisión, permanencia y tránsito de extranjeros

en sus territorios— y los deberes que tienen con los migrantes en el marco del derecho internacional, migrantes que además se movilizan motivados por una incuestionable demanda en los países de destino.

Aunque otros instrumentos de derecho internacional se han referido a aspectos específicos de la temática migratoria, la CTMF es la herramienta de carácter vinculante más importante para la protección de los derechos humanos de los migrantes. Esta relevancia reside en varios elementos: considera a los trabajadores migratorios, más que como simples entes económicos, como seres sociales con familias; reconoce su desprotección por el hecho de no ser nacionales del Estado en que residen, y la responsabilidad de la comunidad internacional, a través de las Naciones Unidas, de proveerles medidas de protección; establece por primera vez una definición internacional de trabajador migratorio, de categorías de trabajadores migratorios y de sus familiares, y fija normas internacionales de tratamiento mediante la exposición detallada de sus derechos humanos específicos, derechos que también se extienden a los trabajadores migratorios indocumentados, aunque a los documentados y sus familiares les reconoce derechos adicionales, como el de la igualdad de trato con los ciudadanos de los Estados de empleo en diversas áreas jurídicas, políticas, económicas, sociales y culturales. Hay que decir que, además, la convención tiene por propósito jugar un papel en la prevención y eliminación de la explotación de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, e incluso de poner coto a sus movimientos ilegales o clandestinos y a las situaciones irregulares y de carencia de documentación; y sirve de instrumento para alentar a los Estados que carecen de normas nacionales a que armonicen en mayor medida su legislación con las normas internacionales reconocidas. Es altamente probable que muchos de estos preceptos sean apenas conocidos y formen parte de los prejuicios que se esgrimen en contra de los instrumentos internacionales.

Bibliografía

Abella, Manolo (2000), "Los derechos de los migrantes y el interés nacional", en CEPAL, CELADE, OIM, BID, UNFPA (2001), *La migración internacional y el desarrollo en las Américas, Simposio sobre migración internacional en las Américas. San José, Costa Rica, setiembre de 2000*, Serie *Seminarios y Conferencias* Nº 15 (LC/L. 1632-P), Santiago de Chile. Publicación de Naciones Unidas, Nº de venta: S.01.II.G.170.

Alba, Francisco (2009), "Migración internacional y políticas públicas", en P. Leite y S. Giorguli (eds.), *Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos*, SEGOB. UNFPA, CONPAO, México, pp. 23-45,

Bustamante, Jorge (2005), "Nueva advertencia", MILENIO diario, México, [en línea] www.colef.mx.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002), *Globalización y desarrollo* [LC/G.2157(SES.29/3)], Santiago de Chile.

Cholewinski, Ryszard (2005), "Protecting migrant workers in a globalized world", Migration Policy Institute, [en línea] www.migrationinformation.org.

De Gutchteneire, Paul, Antoine Pecoud y Ryzard Cholewinski (2009), *Migration and human rights. The United Nations Convention on Migrant Workers'rights*, Cambridge, UNESCO.

Ferrer, Marcela (2005), *La población y el desarrollo desde un enfoque de derechos humanos: intersecciones, perspectivas y orientaciones para una agenda regional,* serie *Población y Desarrollo* Nº 60 (LC/L. 2425-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.05.II.G.172.

Grant, Stefanie (2005), "Migrant´s human rights: from the margin to the mainstream", Migration Policy Institute, [en línea] www.migrationinformation.org.

Martin, Philip (2009), "International Labor Migration: The Numbers-Rights Dilemma", trabajo presentado en *Global Mobility Regimes Conference,* 27 y 28 de abril, Nueva York, [en línea], ‹http://www.

globalmobility.info/pdfs/PMartin.pdf›.

Martin, Susan y B. Lindsay Lowell (2009), "Slowing Economic Growth and Future Impacts on Migration, and Migrants", Memoria de la sesión anual del Programa Interamericano para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes incluyendo a los Trabajadores Migratorios y sus Familias, OEA, Programa de Migración y Desarrollo, Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral, Institute for the Study of International Migration, Georgetown University.

Martínez, Jorge (2005), "Migración internacional: ¿se puede hacer algo que favorezca a los países de América Latina y el Caribe?", *Praxis*, año 7, 07, pp. 27-43.

—— (2007), "Migración internacional en la agenda de derechos", *Revista Latinoamericana de Población*, año 1, Nº 1, ALAP, pp. 67-87.

Naciones Unidas (1996), *Los derechos de los trabajadores migratorios*, Folleto Informativo Nº 24 (ISSN 1014-5613), Ginebra.

OEA (Organización de Estados Americanos) (2003), *Programa Interamericano para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de la Personas Migrantes en el Marco de la Organización de los Estados Americanos* (CP/CAJP-2038/3), Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, marzo.

Rodríguez, Gabriela (2005), "Derechos de los/las migrantes y gobernabilidad migratoria", en Martha Ruiz (ed.), *Migraciones: reflexiones y propuestas de la sociedad civil. Memorias de la Jornada Hemisférica sobre Políticas Migratorias*, Quito, CSMM, julio, pp.25-37.

Ruhs, Martin (2009), "Migrant Rights, Immigration Policy and Human Development", *Human Development Research Paper 2009/23*, United Nations Development Programme (UNDP), [en línea], <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/papers/HDRP_2009_23.pdf›.

Ruhs, Martin y Phillip Martin (2008), "Numbers vs. Rights: Trade-offs and Guest Worker Programs", *International Migration Review,* vol. 42, 1, pp. 249-265, [en línea], ‹http://www3.interscience.wiley.com.ezproxy.library.tufts.edu/cgi-bin/fulltext/119400394/PDFSTART›.

Yau, Jennifer (2005), "Promise and prospects of the UN´s Convention

on Migrant Workers", Migration Policy Institute, [en línea] www.migrationinformation.org.

Crisis Económica Global y Derechos Económicos y Sociales. Una mirada desde El Salvador

RAÚL MORENO[143]

Introducción

La actual crisis económica global representa una seria amenaza para el goce de los Derechos Económicos y Sociales a nivel planetario, especialmente de la población en situación de vulnerabilidad. Los efectos perversos de esta situación, que se expresa en la destrucción masiva de empleo, la falta de acceso a los servicios de la seguridad social y la profundización del empobrecimiento y exclusión social, recae en mayor medida en las mujeres, las niñas, los niños y jóvenes de los países pobres.

La crisis económica global detona con la crisis financiera de los Estados Unidos, la cual se expandió de inmediato a toda la economía mundial, generando por contagio quiebras masivas en los mercados financieros internacionales, que arrastraron a la bancarrota a importantes ramas de la industria manufacturera y de los servicios en los países industrializados.

Esta crisis financiera converge con la fase recesiva del ciclo capitalista para configurar un escenario catastrófico, en el que se registran las mayores contracciones económicas desde la Segunda Guerra Mundial. El ritmo de crecimiento de la actividad económica de Japón y de los países de la Unión Europea (UE) se desplomó durante el último bienio, empujado por la caída de las exportaciones y un fuerte descenso de la demanda externa.

143 Economista, Catedrático de la Escuela de Economía de la Universidad de El Salvador, miembro de la Alianza Social Continental y Jubileo Sur. Estudios de Doctorado en Economía por la Universidad Complutense de Madrid, España; Maestría en Economía de la Educación y del Trabajo por la Universidad Carlos III de Madrid, España y Licenciatura en Economía por la Universidad de El Salvador.

El panorama mundial se complejiza si consideramos que durante los últimos años también se han simultaneado dos crisis subyacentes: una ecológica y otra social. La primera se expresa en los perjuicios generados por el fenómeno del cambio climático[144] y por la crisis energética, ésta última derivada del inminente agotamiento de los recursos petrolíferos frente a la creciente demanda mundial[145].

La crisis social se manifiesta en la creciente exclusión y empobrecimiento de la población mundial, y se concretiza en la falta de acceso y disponibilidad de alimentos básicos para crecientes masas poblacionales, así como la pérdida de su soberanía alimentaria. El Programa Mundial de Alimentos (PMA) reconoce que en 2009 hay más de mil millones de seres humanos en situación de hambre[146].

En América Latina y el Caribe la crisis económica global se transmitió a través de los canales del circuito real de la economía. Los efectos generados por este fenómeno se vieron estimulados por la significativa reducción del valor de las exportaciones y de los flujos de capital, así como la fuerte contracción de las remesas familiares, lo cual condujo a un notable deterioro de las expectativas de los productores y a la pérdida de la capacidad adquisitiva de las personas consumidoras[147].

Esta crisis económica global ha llevado a los más altos niveles de desempleo jamás registrados en la historia, y con ello a la profundización del empobrecimiento, la exclusión y la precarización de

144 Según el Artículo 1, párrafo 2 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el cambio climático se entiende como entendido como aquellas alteraciones del clima atribuidas directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición atmosférica. http://unfccc.int/portal_espanol/items/3093.php

145 Se espera que dentro de algunos años, la producción mundial de petróleo convencional empezará a disminuir, al haber alcanzado actualmente el límite de producción, mientras la demanda mundial no deja de aumentar, dado la enorme dependencia de las economías respecto del petróleo. Como alternativas se están barajando multitud de opciones, desde las energías renovables hasta las energías nucleares.

146 Oxfam Internacional (2009): Mil millones de personas hambrientas. Los gobiernos y las agencias de ayuda deben hacer frente al reto, enero http://www.oxfam.org/es/policy/mil-millones-de-personas-hambrientas.

147 CEPAL (2009 a): Estudio económico de América Latina y el Caribe 2008/2009, Santiago de Chile, octubre, 2009.

http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/36464/2009-483-EEE_2009-completo-WEB.pdf

las condiciones de vida de importantes segmentos de la población, con la consiguiente vulneración de sus Derechos Económicos y Sociales. Como lo diría en octubre de 2008 el Director General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), "esto no es simplemente una crisis en Wall Street, ésta es una crisis en todas las calles"[148].

Según la OIT, solo durante 2009, la crisis empujó a 61 millones de personas a la desocupación, habiendo en ese año más de 210 millones de personas desempleadas[149]. En este contexto se exacerba la incapacidad de la economía mundial para generar suficientes trabajos decentes, una buena parte del escaso empleo generado se da en condiciones precarias e inestables para jóvenes, mujeres y hombres, sin una protección social básica, con una remuneración muy por debajo de los requerimientos mínimos para su reproducción material y espiritual, y en muchos casos trabajando a tiempo parcial.

El presente artículo[150] busca explorar los principales impactos de la crisis económica global en los Derechos Económicos Sociales, a la luz de la experiencia salvadoreña. Para ello se parte, en el primer apartado, del proceso de titularización y del *boom* inmobiliario estadounidense que desemboca en la crisis financiera, luego se analiza la fase de recesión económica y la crisis agroalimentaria. En el segundo apartado se revisan los vehículos de transmisión de la crisis global a partir de la experiencia salvadoreña, visibilizando las repercusiones más relevantes en materia de cumplimiento de los Derechos Económicos y Sociales.

---

148 Ver: OIT: Aumenta la pobreza. http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_7680000/7680589.stm

149 Ver: OIT: Promoting a recovering focused on jobs. http://www.ilo.org/

150 Los contenidos del presente artículo han sido extraídos y adecuados del texto elaborado por el autor para el Segundo Informe sobre el Estado del Derecho a una Alimentación Adecuada en El Salvador 2007/2009 de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador. La publicación de estos contenidos ha sido previamente autorizada por dicha institución.

1. La crisis económica global

1.1 De la crisis inmobiliaria estadounidense a la crisis financiera

La crisis inmobiliaria de los Estados Unidos se gestó durante el primer lustro de la década pasada, con el *boom* en el mercado de viviendas; pero es a partir de 2007 que se perfilan las primeras señales de dicha crisis. Ésta se incubó en un proceso de expansión del crédito hipotecario de alto riesgo, que generó artificialmente un exceso de liquidez, elevando la demanda de las viviendas y generando un incremento sostenido en los precios de los inmuebles para la venta durante más de una década[151].

Este tipo de crédito, denominado “sub-prime”[152], se otorgó masivamente. Las instituciones financieras relajaron sus normas para la concesión de los mismos, con la mínima exigencia de requisitos crediticios, obviando el requerimiento de pruebas de ingresos e historial crediticio de las familias, bajo la modalidad de bajas tasas de interés y pagos iniciales mínimos que no reducían los montos adeudados.

La expansión de los créditos sub-prime se desarrolló bajo un esquema de titularización, mediante el cual los bancos, las financieras y las emisoras de tarjetas de crédito se desprendieron de una parte de su cartera de crédito, vendiendo títulos respaldados por hipotecas y otros activos financieros[153]. La transferencia de sus carteras de crédito fue dada bajo la modalidad de fideicomiso a instituciones adscritas a los bancos y creadas para tal propósito, las cuales se denominan “Special Purpose Vehicle” (SPV).

El acelerado aumento de las inversiones en títulos respaldados por créditos hipotecarios de alto riesgo fue configurando un escenario

151 Información del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) estima que la variación anualizada en los precios de viviendas para la venta en Estados Unidos pasó del 3.0% en 1995 hasta superar el 12% en 2005. Ver: Tendencias y Perspectivas Económicas de Centroamérica y República Dominicana, mayo de 2008.

152 Un crédito sub-prime es una modalidad de crédito hipotecario que se caracteriza por tener un nivel de riesgo de impago superior a la media del resto de créditos.

153 Los títulos emitidos por los bancos, denominados “Asset Backed Securities” (ABS), están respaldados por grupos de activos de su cartera de préstamos y los flujos de ingresos de dichos activos.

de fragilidad e inestabilidad en el sistema financiero. Las dificultades que enfrentaban las familias para hacer efectivo el pago de los créditos sub-prime desató una ola que, por efecto dominó, condujo al impago de los títulos ABS. Esto culminó en una extensa cadena de quiebras[154] que devastó el sistema financiero estadounidense y mundial[155], deteriorando la capacidad de consumo y de ahorro de la población.

Ante la gravedad de la crisis financiera, los gobiernos estadounidenses optaron por abandonar la ortodoxia neoliberal basada en la desregulación y liberalización, e intervinieron en el mercado financiero con sus Planes de Rescate. Entre las administraciones Bush y Obama destinaron del gasto público estadounidense más de US$ 3,354.096 millones para buscar la superación de la crisis; de este monto exorbitante, la mayor parte está destinado a aumentar la liquidez de la economía, la reestructuración del sistema financiero y la reactivación económica, aunque ésta última se ha reducido a transferencias directas para subsanar las quiebras y cuantiosas pérdidas registradas en la industria automotriz. También se orientaron durante el trienio US $ 38,000 millones para la compra de los ABS irrealizables, denominados "activos tóxicos".

La crisis financiera estadounidense se expandió rápidamente al resto de mercados mundiales, mutándose en una crisis del sistema financiero internacional. En octubre de 2008 los países de la UE, a través del Consejo Europeo, decidieron que todos los Estados miembros debían establecer garantías mínimas para la protección a los depósitos personales y de entidades hasta por 50,000 y 100,000 euros respectivamente[156], como parte de un paquete de medidas para capitalizar con fondos públicos a los bancos en dificultades y garantizar los préstamos interbancarios[157].

La canciller alemana, Angela Merkel, aludiendo al paquete de

154 Durante el último trimestre de 2008 la situación se agravó con la bancarrota de diversas entidades financieras relacionadas con el mercado de las hipotecas inmobiliarias, como el banco de inversión Lehman Brothers, las compañías hipotecarias Fannie Mae y Freddie Mac o la aseguradora AIG.

155 La Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) registra 168 bancos quebrados en los Estados Unidos entre 2007 y 2009, que se distribuyen así: 3 en 2007, 25 en 2008 y 140 en 2009. Además, en 2010 se registraron 156 bancos quebrados. http://www.fdic.gov/bank/historical/bank/2009/index.html

156 Ver: El Mundo, Economía: La garantía mínima de los depósitos bancarios españoles será de 100,000 euros. http://www.elmundo.es/mundodinero/2008/10/07/economia/1223393905.html

157 Ver: Libertad Digital Economía: Los líderes de la UE ratifican Plan de Rescate bancario de casi dos billones de euros.http://www.libertaddigital.com/economia/la-ue-revisara-la-obligacion-de-los-bancos-de-devaluar-sus-activos-1276341061/

medidas a implementar frente a la crisis, planteó que "el Estado actúa como garante para ciertos instrumentos de pago, para que éstos puedan volver a la circulación y los bancos puedan refinanciarse"[158]; con ello los Bancos Centrales asumían la misión de restablecer la confianza y la vuelta de la liquidez y los préstamos, en un momento en que el mercado interbancario estaba congelado.

1.2 La recesión económica mundial

La crisis financiera internacional converge con una prolongada fase recesiva de la economía mundial, para configurar el peor desde la Segunda Guerra Mundial, que tiene como referencia la gran depresión de los años treinta.

El PIB de la Zona del Euro y de la UE se desplomaron durante el primer trimestre de 2009, la actividad económica en el área de la moneda única registró (– 4.0%), destacando Alemania con (– 6.9%); mientras que en los 27 países de la UE la actividad económica se contrajo un 4.4%, el dato más bajo en la historia de la Unión[159]. Por otra parte, el PIB de Japón también se redujo un 12,7% entre octubre y diciembre de 2008, su tercera disminución trimestral consecutiva, y la mayor contracción de la economía japonesa en 35 años, empujada por la caída de las exportaciones en un 13,9% y el fuerte descenso de la demanda externa[160].

Esta situación condujo al más alto nivel de desempleo jamás registrado en la historia. La crisis financiera y la recesión económica empujaron solo durante 2009 a 61 millones de personas a la desocupación, adicionándose a los 210 millones de personas desempleadas registradas por la OIT para ese año[161].

---

158 Ver: Europa: Plan de Rescate UE triplica Plan de EEUU. http://www.credito-vivienda.com/europa-plan-de-rescate-ue-triplica-el-plan-de-eeuu.html

159 Ver: El Mundo, Economía: La economía europea sufre una caída récord en el primer trimestre http://www.elmundo.es/mundodinero/2009/05/15/economia/1242379357.html

160

Ver: El Mundo, Economía: La economía de Japón se contrajo un 13%. El mayor descenso en 35 años. http://www.elmundo.es/mundodinero/2009/02/16/economia/1234743631.html

161

Un informe de JP-Morgan divulgado en octubre de 2009, explica que los Estados Unidos (EU) podrían necesitar cuatro años, hasta 2013, a un ritmo de crecimiento anual del 3.5% anual para recuperar los empleos perdidos durante la crisis. Sólo en septiembre de 2009 se destruyeron 263,000 empleos en EU y la tasa de desocupación alcanzó el 9,8%, máximos valores de los últimos 26 años. Alan Greenspan auguró entonces que la tasa de desempleo en EEUU superará el 10% y se mantendrá por encima de esa cifra durante algún tiempo[162].

1.3 La crisis agroalimentaria mundial

Desde 2000 se registra una tendencia al alza en los precios de las materias primas, pero es a partir de 2008 que el precio del petróleo y sus derivados, así como de los alimentos (2007), experimentaron un notable crecimiento, a tal grado que sus repercusiones se tradujeron en importantes afectaciones económicas a nivel mundial y la profundización del hambre para millones de seres humanos.

En enero de 2008, el precio del petróleo alcanzó los US $ 147 por barril, superando el límite histórico de US $ 100 debido a la conjunción de una gama de factores, principalmente de índole especulativo[163]. El encarecimiento del petróleo y sus derivados, que constituyen el principal componente de la matriz energética a nivel mundial, generó en los países importadores de hidrocarburos un fuerte impacto inflacionario, el cual se extendió en cascada en los precios de todos los bienes y servicios.

Entre 2007 y 2008 se produjeron subidas inusitadas de los precios de los alimentos a nivel mundial, provocando una crisis

Ver: OIT: Promoting a recovering focused on jobs. http://www.ilo.org/
162

Ver: Expansión: Estados Unidos podría necesitar cuatro años para recuperar el empleo perdido durante la crisis. http://www.expansion.com/2009/10/06/inversion/1254817247.html
163

Ver: El Economista: El petróleo marca nuevos máximos y supera los 147 dólares en Londres.

http://www.eleconomista.es/economia/noticias/650205/07/08/Economia-Energia-El-petroleo-marca-nuevos-maximos-y-supera-los-147-dolares-en-Londres.html, El Economista (11-07-2008).

alimentaria en las regiones más empobrecidas del mundo[164]; además, cierta inestabilidad política y protestas sociales en varios países[165]. El aumento continuo del precio del petróleo elevó los costes de los fertilizantes y el coste de transporte de los productos alimenticios. Estos factores, unidos a la caída de las reservas de alimentos en el mundo y a la inestabilidad producida por las especulaciones en las bolsas de valores, contribuyeron al incremento a nivel mundial de los precios de los alimentos.

A la base de la crisis agroalimentaria se encuentran una multiplicidad de factores, asociados a la oferta y disponibilidad de los alimentos, que se suman a la falta de acceso a los mismos, como consecuencia del incremento galopante en sus precios y el empobrecimiento de las familias. La reducción de la oferta de los países productores de alimentos está relacionada con los impactos negativos del cambio climático, como las sequías o inundaciones, que han llevado a cosechas precarias en varias partes del mundo, especialmente en Australia[166]; también destacan la creciente demanda por alimentos de sectores sociales emergentes asiáticos, el cambio en el patrón de consumo alimentario y la creciente utilización industrial de agro alimentos y productos agrícolas que les demanda como insumos para la producción de agro-combustibles.

No obstante, la crisis agroalimentaria es la expresión de una crisis sistémica, cuyos determinantes tienen carácter estructural y se han larvado en los procesos de ajuste estructural promovidos a nivel mundial por las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), a partir de los cuales se ha impuesto una lógica que identifica en la ganancia el valor superior de las cosas, anteponiéndose a los Derechos Humanos y

164 Según el presidente del Banco Mundial, Robert Zoellick, unas 100 millones de personas están en riesgo de caer en la pobreza alrededor del mundo por el impacto de la actual crisis económica, que se ha contagiado a las regiones más pobres. Este incremento significaría "un retroceso equivalente a siete años en el progreso ya alcanzado en el combate a la pobreza". http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/spa/2008/043008s.pdf

165 Hafez Ghanem, Subdirector General de la FAO, afirmó al respecto en mayo de 2008: "la comida ha dejado de ser el producto barato de antaño. Los precios al alza de los alimentos están destinados a empeorar el nivel actual inaceptable de carencia de alimentos de 854 millones de personas". "Estamos enfrentándonos al riesgo de que el número de personas que pasan hambre aumente en muchos más millones." http://www.fao.org/newsroom/es/news/2008/1000845/index.html

166 La Oficina Australiana de Recursos Económicos y Agrícolas anunció en febrero 2007 que la escasez de agua había reducido en un 60% la producción agrícola y calculó entonces que se recogería sólo 1,9 millones de toneladas, la cifra más baja desde las graves sequías de los años 1982 y 1983. El organismo pronosticó que **la producción de arroz mermará en un 90%** y quedará en 106.000 toneladas. http://www.elmundo.es/elmundo/2007/04/19/ciencia/1176983304.html

la misma sustentabilidad del planeta[167].

Desde el sistema internacional de comercio, que se rige por normas injustas y asimétricas, se ha profundizado la dependencia agroalimentaria de las economías periféricas y a la población más empobrecida. Los productos agrícolas son considerados en los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y en los Tratados de Libre Comercio (TLC) como cualquier otra mercancía sujeta a la compra-venta, contraponiéndose a la realidad de millones de personas para quienes la agricultura constituye su medio de vida, fuente de ingresos y de alimentación.

El Acuerdo sobre la Agricultura buscaría "un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado"[168] y, de acuerdo a los pilares en que se fundamenta, se esperaría que las negociaciones en materia de agricultura que se llevan a cabo en la OMC, deberían orientarse a facilitar el acceso a los mercados, la supresión de los apoyos internos y de las subvenciones a la exportación, dado que se enmarcan en la lógica del "libre comercio"; además de estar formalmente normadas en los acuerdos de dicha instancia multilateral. Sin embargo, la posición de las economías industrializadas es unánime en su negativa a reducir sus aranceles, a eliminar en lo sustantivo los apoyos internos a la producción y en la postergación de las fechas previstas para abolir las subvenciones a la exportación[169].

Por otra parte, pese a la prohibición expresa de la OMC a las prácticas de comercio desleal, como el "dumping"[170], las economías industrializadas lo mantienen como una práctica común y la experiencia demuestra que es difícilmente adversada por los países periféricos, dada la rigidez de los mecanismos, lo oneroso y complicado que resulta fundamentar y ventilar estos reclamos ante las instancias de arbitraje

---

167 La relación entre "libre comercio", agricultura y soberanía alimentaria se desarrolla en el apartado Soberanía alimentaria y globalización neoliberal (pp. 5/15) incluido en: Moreno, Raúl (2006): CAFTA-DR, agricultura y soberanía alimentaria, Oxfam Internacional y Oxfam América, agosto, San Salvador. http://sites.google.com/site/rmorenos1/ra%C3%BAlmoreno

168 Institute for Agriculture and Trade Policy y ·3D (2005): Examen del comercio agrícola y la OMC desde la perspectiva de los derechos humanos, pp. 6-7, marzo. http://www.fao.org/righttofood/kc/downloads/vl/docs/AH261_es.pdf

169 Ibíd, p. 11.

170 El dumping es una práctica mediante la cual se venden los productos por debajo de los costes de producción, generando con ello el desplazamiento de la producción del país importador, que no es capaz de competir con los bajos precios de los productos importados, con la consiguiente quiebra de los productores nacionales y expulsión de la fuerza de trabajo del mercado laboral.

establecidas por la OMC.

Estados Unidos es uno de los países que más recurren al "dumping" en sus exportaciones agrícolas, según el Instituto para la Agricultura y la Política Comercial (IATP por sus siglas en inglés), los niveles de "dumping" en Estados Unidos son de aproximadamente un 40 % en el caso del trigo, entre un 25 y 30 % para el maíz, y de casi un 30 % en la soja; ello significa que vende el trigo a un 40 % por debajo del coste de producción[171].

Los precios agrícolas difícilmente pueden fijarse en un mercado totalmente abierto y transparente, en Estados Unidos casi todos los productos agrícolas se benefician de algún grado de intervención del gobierno. Así, por ejemplo, según la Ley de Seguridad Agrícola y de Inversión Rural de 2002, conocida como Farm Bill, los pagos directos a los productores de arroz logran subsidiar hasta el 81% de los costes de producción y en el caso del azúcar hasta un 52%[172].

La agricultura y la cadena agro-alimentaria están controladas por unas pocas empresas transnacionales que dominan la producción, el comercio, el transporte, el procesado de bienes agrícolas y las ventas minoristas de alimentos y productos agrícolas. Así, un 80% del maíz norteamericano es exportado por sólo tres firmas: Cargill, ADM y Zen Noh; las cuatro principales empresas de envasado de carne de vacuno en Estados Unidos son Tyson, ConAgra, Cargill y Farmland National Beef Packing Company, que controlan el 81% de ese mercado. Tres las dos primeras más Smithfield son también los principales vendedores de carne porcina y dos (Tyson y ConAgra) dominan el mercado avícola[173].

El poder de mercado de las corporaciones transnacionales agroalimentarias les permite ejercer prácticas de comercio desleal tales como aumentar el precio de los insumos agrícolas, aplicar el "dumping" a los productos agrícolas, eliminar la competencia, sustituir la producción agrícola de semillas nativas, lo cual les permite obtener ganancias suplementarias a costa de los productores y las personas

171 El Tiempo: Miden el dumping agrícola de Estados Unidos; http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-988516

172 Tussie, Diana, Coord (2003): La nueva Farm Bill, Ley de seguridad agrícola e inversión rural de los Estados Unidos. Un análisis de sus implicaciones comerciales. CEPAL, octubre, Santiago de Chile. htpp://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/14374/lcl2049e.pdf

173 El Tiempo, Op cít.

consumidoras más pobres.

2. La transmisión de la crisis global y las repercusiones en los Derechos Económicos y Sociales

La CEPAL destaca como característica distintiva de esta crisis, en relación a otras crisis anteriores, que los canales de transmisión se han dado en el circuito real de la economía, vía reducción del valor de las exportaciones, contracción de las remesas familiares y de los flujos de capital, así como por las bajas expectativas en la producción y el consumo[174].

Durante 2009 el valor de las exportaciones totales de América Latina y el Caribe se redujo en 24% a causa de la crisis internacional y las importaciones también cayeron 25% en su valor[175]; no obstante, la disminución del valor de las exportaciones obedece a una reducción simultánea tanto en precios como en volumen, lo cual supone una conjunción simultánea de la reducción de los precios de los bienes primarios y de la producción transable, situación que no tiene precedentes en la historia reciente de la región (CEPAL, 2009 b).

También en 2009 se registra una reducción de la Inversión Extranjera Directa (IED) en la región estimada entre un 35% y 45%, aunque para Centroamérica y el Caribe los impactos de la IED en términos del PIB son notables. Por otro lado, según la CEPAL, la reducción del consumo privado se ha visto afectado por la contracción de las remesas familiares, cuyo monto disminuyó en la región entre 5% y 10% en términos interanuales entre el cuarto trimestre de 2008 y el primer trimestre de 2009 (CEPAL 2009 a: 22).

174 CEPAL, Op cít.

175 CEPAL (2009 b): El comercio internacional en América Latina y el Caribe 2009: crisis y recuperación, Santiago de Chile, diciembre, 2009. http://www.eclac.cl/cgi-bin/getprod.asp?xml=/publicaciones/xml/6/38276/P38276.xml&xsl=/comercio/tpl/p9f.xsl&base=/comercio/tpl/top-bottom.xsl

2.1 La recesión económica salvadoreña y el contagio de la crisis global

La crisis financiera y la recesión económica mundial han impactado negativamente en la economía salvadoreña, dichos efectos se han magnificado por alta vulnerabilidad económica derivada de la enorme dependencia de las remesas familiares, la presencia de un sistema bancario internacionalizado, una economía dolarizada y que el principal socio comercial, EU, se encuentre fuertemente afectado por la recesión, lo que conllevó a una caída espectacular del valor de las exportaciones.

La fase recesiva de la economía salvadoreña también tiene a la base el agotamiento del patrón de acumulación neoliberal. En dos décadas el aparato productivo quedó prácticamente desestructurado, convertido en una plataforma de apoyo logístico al capital transnacional que opera en el país, afectando fuertemente la situación del sector agropecuario, con lo que se profundizó la dependencia agroalimentaria y el proceso de empobrecimiento y exclusión en la zona rural[176].

En la cuantificación del PIB por el lado de la demanda se integran cuatro agregados macroeconómicos que corresponden a sendas categorías de gastos realizados por los distintos agentes económicos (familias, empresas, gobierno y resto del mundo), estos son: el consumo de los hogares, el gasto público, la inversión (pública y privada) y las exportaciones.

En la economía salvadoreña casi tres cuartas partes del valor de los bienes y servicios producidos se destina para el consumo privado y público y, en contra punto, solo una parte mínima, incluso inferior a la décima parte del PIB, se orienta hacia la inversión. Según información del Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR), en 2009 el 62.0% de la producción nacional corresponde al consumo de los hogares, el 23.0% son exportaciones de bienes y servicios, el 5.2% corresponde al gasto público y el 9.8% complementario es destinado a la inversión[177].

---

176 Moreno, Raúl (2004): La Globalización Neoliberal en El Salvador. Un análisis de sus impactos e implicaciones, pp-52-53, Universidad de Barcelona y Mon-3, Barcelona, diciembre, 2004. http://sites.google.com/site/rmorenos1/ra%C3%BAlmoreno

177 BCR, Oferta y Demanda Global a precios constantes de 1990. www.bcr.gob.sv

La relevancia que el consumo tiene en la composición del PIB y el dinamismo que éste le imprime a la actividad económica nacional, se torna en un factor de vulnerabilidad en situaciones de crisis, si tomamos en cuenta que el consumo de los hogares salvadoreños depende en buena medida de los flujos de remesas familiares, mismos que se han visto sensiblemente reducidos durante la crisis económica global.

Según la Dirección General de Estadísticas y Censo (DIGESTYC)[178] en 2009 se registran 330,420 hogares que reciben remesas familiares, lo que representa un 21.3% del total de hogares salvadoreños, y el monto mensual recibido por hogar en concepto de remesa era de US $ 171.45. Cabe destacar que el 90.3% de los hogares receptores de remesas familiares destinan este ingreso para consumo y 8.0% de ellos para gastos en educación[179], lo cual reafirma la relevancia de las remesas familiares en el dinamismo de la actividad económica por la vía del consumo.

El decrecimiento de la actividad económica salvadoreña en 2009 era evidente, pese a que las proyecciones de la administración Saca (2004/2009) establecían un escenario muy optimista, con tasas de variación del PIB real entre 1.0% y 2.5%, aunque finalmente el planteamiento promovido por ese gobierno de una economía "blindada"[180] se desvaneció ante una dramática realidad. 2009 cerró con una tasa de variación de (– 3.5%)[181], lo que representó una caída espectacular en el ritmo de crecimiento de la economía, equivalente a seis unidades porcentuales con respecto a 2008.

Esta situación se explica en un complejo de determinantes asociados a factores externos e internos; entre los primeros destacan: la crisis financiera internacional, los efectos negativos de la recesión económica en Estados Unidos, principal socio comercial de El Salvador, lo cual conllevó a una notable contracción de las remesas familiares

178 DIGESTYC, EHPM 2009, Cuadro Cero, http://digestyc.gob.sv

179 Op cít, Cuadro C10.

180 En abril de 2009, el ex Presidente Saca afirmaba: "es normal en la crisis que estamos, y El Salvador es de los países mejor preparados para enfrentar esta crisis" http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/30514--fmi-pronostico-un-deficit-fiscal-del-22-para-2009.htm

181 BCR, Oferta y Demanda Global, op cít.

(- 8.5%)[182] y la caída espectacular del valor de las exportaciones (-16.4%)[183].

A esta dramática situación habría que adosar las causas endógenas de la actual fase recesiva de la economía salvadoreña, las cuales están relacionadas con el agotamiento del patrón de acumulación neoliberal, durante cuya fase se ha profundizado la vulnerabilidad de la economía nacional frente a las crisis internacionales.

Durante los veinte años de gobiernos de ARENA, la tendencia del ritmo de crecimiento de la actividad económica salvadoreña ha descrito una trayectoria a la baja. La tasa de variación promedio del PIB que corresponde a la administración Cristiani registra el nivel más alto del período, lo cual está asociado a la finalización del conflicto armado con la firma de los Acuerdos de Paz y las consiguientes expectativas generadas en el sector empresarial; pero en las tres siguientes administraciones los procesos de ajuste recesivos, implementados a través de las políticas económicas determinadas por las IFI, conllevaron a una notable reducción en el ritmo de la actividad económica, principalmente en los sectores estratégicos de la economía, hasta el caso extremo que corresponde al gobierno Saca.

Históricamente, la dinámica de la economía salvadoreña no sólo ha experimentado bajos niveles de crecimiento —que se ubican por debajo de los umbrales necesarios para revertir el desempleo y el subempleo, así como reducir la pobreza—, sino que resultan insustentables. Además, el reparto del PIB entre los agentes económicos que participan en su generación es tan asimétrico y desproporcionado que potencia la estrechez del mercado interno y la expansión del empobrecimiento de los sectores urbano y rural[184].

El crecimiento económico nacional durante las dos últimas décadas ha sido estéril e incapaz de generar oportunidades para la población salvadoreña; no sólo porque el reparto del excedente económico generado se concentra en un segmento muy reducido de la población, cada día cientos de mujeres y hombres son expulsados por

182 BCR, Balanza de Pagos Anual, http://bcr.gob.sv

183 BCR, Oferta y Demanda Global, Op cit.

184 Moreno, Raúl (2006): CAFTA-DR, agricultura y soberanía alimentaria, Oxfam Internacional y Oxfam América, San Salvador, agosto, 2006. http://sites.google.com/site/rmorenos1/ra%C3%BAlmoreno

el sistema económico hacia Estados Unidos, desde donde transfieren a sus familias un importante influjo de divisas, que posibilita la supervivencia a más de la quinta parte de las familias y permite mantener a flote la economía[185].

Durante el trienio 2007/2009, se registraron las tasas de variación del PIB más bajas de las últimas décadas, pese al cuestionado crecimiento de la actividad económica registrado durante la primera mitad de la gestión Saca[186]. A partir de 2007 la variación porcentual del PIB real se desploma, con lo cual resultaba incuestionable que la economía salvadoreña estaba sumergida en una fase recesiva, en coherencia con el resto de agregados macroeconómicos, como las exportaciones, la inversión, las remesas y el empleo, entre otros.

Si tomamos en cuenta la evolución de la actividad económica a través del Índice de Volumen de la Actividad Económica (IVAE), es posible detectar la prolongación de la fase recesiva de la economía salvadoreña. El análisis de las medias móviles del IVAE en Ciclo-Tendencia confirma el desenvolvimiento tendencial de la economía, observando que para el período 2004 a 2010 la economía llega a su máximo nivel en 2008, e inmediatamente entra en fase recesiva a mediados de ese mismo año, agravándose durante 2009 y sin vistas de mejorar para los primeros meses de 2010.

Las perspectivas para la economía salvadoreña presentadas por el Gobierno de Mauricio Funes (2009/2014) para 2010 son optimistas; aunque se ubican en una posición intermedia, arriba de fuentes conservadoras como la calificadora de riesgos Fitch Raitings[187], que pronostica un crecimiento del 0.2%, y por debajo de las estimaciones más optimistas, como el Banco Centroamericano de Integración Centroamericana (BCIE) cuya proyección de crecimiento es del 2.3% y

---

185 Ibíd.

186 FESPAD señala que "durante el proceso de transición gobierno Funes, el acercamiento entre las y los funcionarios públicos de la administración saliente y los equipos constituidos por el presidente electo, posibilitó una primera aproximación a informaciones, casos y situaciones que dejaron entrever la falta de certeza y robustez de las cifras oficiales… La realidad salvadoreña contrasta radicalmente con la imagen de estabilidad y fortaleza económica que el gobierno Saca construyó a partir de las cifras oficiales a lo largo de su administración. Ver: FESPAD (2009): La herencia de la administración Saca", Año IV, No. 42, San Salvador. http://fespad.org.sv/documentos/pphoy42herenciasaca.pdf

187 El Diario de Hoy (08/04/010) http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6374&idArt=468039

de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) con 2.0%.

Las proyecciones de crecimiento de la actividad económica del Gobierno de El Salvador para 2010, convergen con las del Fondo Monetario Internacional (FMI), y estiman rondará en torno al 1.0%[188], lo cual en términos absolutos supone que en 2010 la economía salvadoreña debería remontar 4.5 unidades porcentuales, desde una tasa de (– 3.5%) en 2009, lo cual a juzgar por los indicadores de corto plazo resulta muy poco probable y, no sería de extrañar que el Gobierno revise a la baja sus proyecciones de crecimiento y quizás anuncie un crecimiento negativo para el PIB.

El IVAE General presentó una caída de 6.7% en febrero de 2010 respecto al mismo mes de 2009, y salvo el Sector Financiero que tuvo un crecimiento positivo en febrero (1.8%), todos las ramas de la economía registraron tasas de variación negativas: Comercio, Restaurantes y Hoteles tuvo la mayor caída (-15.9%), seguido de Explotación de Minas y Canteras (-15.4%); el sector Agropecuaria, la Industria Manufacturera y la Construcción se contrajeron en -0.4%, -4.3% y -2.9%, respectivamente; siendo estas ramas, junto a Comercio las que generan la mayor cantidad de los empleos existentes en el país.

La crisis financiera y la recesión económica mundial encontraron a la economía salvadoreña en una situación altamente vulnerable, con una economía dolarizada, con una notoria dependencia de las remesas familiares, con una banca internacionalizada y con el principal socio comercial -Estados Unidos- en plena recesión; estaban servidas las condiciones para la transmisión directa de los impactos negativos de la crisis global en El Salvador y la afectación a la población en situación de vulnerabilidad.

- Contracción de las remesas familiares

Durante el trienio 2007/2009, la principal fuente de divisas para la economía salvadoreña continuó siendo las remesas familiares, aunque éstas se vieron fuertemente afectadas por la contracción del

188 La Prensa Gráfica (17/05/010) http://www.laprensagrafica.com/economia/nacional/94058-bcr-sostiene-que-pais-crecera.html

ritmo de la actividad económica estadounidense y la consecuente pérdida de empleo e ingresos de la comunidad salvadoreña residente en ese país. El monto de las remesas familiares en 2009 alcanzó los US $ 3,465.0 millones, cifra incluso inferior a la registrada en 2006 (US $ 3,470.9 millones).

A principios de la década de los noventas, las remesas familiares representaban el 52.5% del total de divisas generadas en la economía salvadoreña, en cambio en 2009 éstas han reducido su importancia relativa como fuente de divisas, al representar el 47.7%[189]. Pese a que la importancia macroeconómica de las remesas familiares medida a través del ratio remesas familiares como proporción del PIB también se redujo considerablemente durante el trienio, sigue siendo una variable de significativa relevancia en el sistema económico salvadoreño. Este ratio disminuyó en 3.4 unidades porcentuales, al pasar de 18.6% en 2006 a 15.2% en 2009.

En 2009, las remesas familiares representaron el 150% del valor de las exportaciones nacionales excluyendo la maquila, el monto de las remesas para ese año superó en más de ocho veces el monto de la Inversión Extranjera Directa (IED), también superó en 32.8% la recaudación tributaria de ese año y alcanzó más de 140.9% del gasto social de 2009.

Según información del Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR), durante el período 2007/2009 se marcó un quiebre en la tendencia creciente del valor de las remesas familiares, en 2007 éstas alcanzaron los US $ 3,695.2 millones, reduciéndose en (–2.5%) respecto del año anterior, comportamiento que se mantuvo en 2008, cuando las remesas registraron los US $ 3,787 millones, con una contracción anual de (-5.6%), que hasta entonces era la variación más baja desde 1992[190].

- Una economía dolarizada

Desde 2001, con la entrada en vigencia de la Ley de Integración

189 Banco Central de Reserva de El Salvador, Estadísticas. www.bcr.gob.sv y Ministerio de Hacienda www.mh.gob.sv

190 Banco Central de Reserva de El Salvador, Estadísticas. www.bcr.gob.sv

Monetaria (LIM)[191], la economía salvadoreña se sumergió en un régimen dolarizado que sustituyó de facto el colón por el dólar, como moneda de curso legal. Funciones propias del Banco Central, como ejercer el control monopólico de la emisión monetaria y el manejo de las políticas cambiaria y monetaria fueron suprimidas, generándose con ello una erosión de la frágil soberanía nacional y una enorme vulnerabilidad frente a los shocks externos y las crisis financieras.

Al respecto, el Carlos Glower, señala que "siendo una pequeña economía abierta, y estando atada a una camisa de fuerza que es la dolarización, El Salvador es muy vulnerable a los acontecimientos económicos externos. Así, los choques económicos grandes y adversos provocados por la crisis financiera internacional han tenido un efecto devastador en su economía" [192]. Además, identifica que la crisis financiera internacional ha enseñado a El Salvador varias lecciones importantes, entre ellas que el país no ha podido resistir la tormenta monetaria que azota a la región en forma simétrica debido a su incongruente política económica, su inadecuado régimen cambiario y a las consecuentes vulnerabilidades derivadas de ambas.

Es con la presencia de una crisis que se hace sentir lo indispensable que resulta un Banco Central. La relativa pronta respuesta de los respectivos bancos centrales en Estados Unidos y Europa ante la presente crisis, tanto en los problemas de liquidez como también de insolvencia, permitieron que sus economías no hayan experimentado una caída libre de mayor dimensión. En El Salvador dolarizado y sin banco central, cabría preguntarse: ¿qué frenaría una caída libre en El Salvador como la que enfrentaron las economías de Estados Unidos y Europa?[193]

En septiembre de 2009, el portavoz de la calificadora de riesgos Moody´s[194], refiriéndose a El Salvador expresó: "las limitaciones que

191 Ley de Integración Monetaria, Decreto No. 201 de 30 de noviembre del 2000, Publicado en el Diario Oficial No. 241, Tomo 349 de 22 de diciembre de 2000. http://www.igd.gob.sv/LeyesNormas/leyes/LIntegrMone.pdf

192 Glower, Carlos (2010): La Economía Política de la Dolarización en El Salvador, p. 41 http://www.funde.org/uploaded/content/article/1132746195.pdf

193 Ibíd, p. 45

194 EDH: Moody's: Dar continuidad a la política económica es crucial. http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6374&idArt=4016353

enfrenta la política económica son consecuencia directa de la adopción del dólar norteamericano como moneda de curso legal en 2001, condición que ha contribuido a amplificar el impacto del ambiente externo desfavorable sobre la economía salvadoreña". Añade que en América Latina hay dos tipos de países, los que están mejor de lo que se esperaba y los que están peor de lo que se esperaba antes de esta crisis. El Salvador está peor."[195]

También Felipe Larrain, en un estudio del BID[196], señala que es importante notar que con la dolarización adoptada en 2001 y dada la fuerte rigidez laboral que existe en El Salvador, hay un alto riesgo de que los shocks externos provoquen largos periodos de alto desempleo. En el mismo sentido el director ejecutivo para Centroamérica de la calificadora de riesgos Fitch, reconoce que "estamos viendo el crecimiento como un reflejo de un problema estructural, que está asociado a la forma que una economía como la salvadoreña, está dolarizada, se ajusta cuando hay un choque externo"[197].

En otras palabras, el hecho de carecer de una política monetaria y de reservas internacionales propias, anula la posibilidad de financiar el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, por lo que la economía salvadoreña tiene que ajustarse por el lado del crecimiento. Según el director ejecutivo de Fitch, "nosotros esperamos que El Salvador va a tener crecimiento negativo este año (2009), cero crecimiento el año 2010 y un crecimiento de apenas del 0.5% en el 2011; es decir, por eso es que además de bajar la calificación, ponemos una perspectiva negativa"[198].

- Caída de las exportaciones

Por otra parte, la crisis global también se transmitió a la economía salvadoreña por la vía del comercio mundial. La alta concentración de los flujos comerciales salvadoreños con Estados

195 Ibíd.

196 Larraín, Felipe (2003): El Salvador: ¿Como volver a crecer?, BID, Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, diciembre 200, Washington. http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=420567

197 Entrevista a Mauricio Choussy, Director Ejecutivo para Centro América de FITCH, calificadora de riesgo.

http://blog.netorivas.net/?p=2111

198 Ibíd.

Unidos, fue determinante en las afectaciones de la balanza comercial[199]. Según cifras del BCR, el valor de las exportaciones durante 2007/2008 se incrementó en un 7.51%, lo que representó un poco menos de US $ 4,545 millones[200]; sin embargo, dicha tendencia se modificó a partir de 2009.

Al primer trimestre de 2009 el valor de las exportaciones totales se redujo en 17%, las exportaciones tradicionales se contrajeron en 3.1%, las exportaciones no tradicionales decrecieron 14.5% y las exportaciones maquileras registraron la mayor reducción de ese año, 22.9%[201]. En 2009 el valor de las exportaciones cerró con US $ 3797.3 millones, levemente superior al registrado en 2006, lo que representó una reducción de (-16.5%) con relación al año anterior[202].

En la composición de las exportaciones salvadoreñas destacan los productos no tradicionales y de maquila, ambos cubren más del 90% del valor total de las exportaciones. En 2008 las exportaciones no tradicionales representaron el 50.2% y las exportaciones de maquila el 42.4%, siendo el 7.4% restante el correspondiente a los productos tradicionales de exportación[203].

Por otra parte, el comportamiento de las importaciones entre 2007 y 2008, ha mostrado un aumento sostenido, especialmente de los flujos provenientes de Estados Unidos. En 2008 el valor total de las importaciones nacionales superó los US $ 9,750 millones, 12.0% más que en 2007; sin embargo, en 2009, la tendencia se rompió y las importaciones escasamente alcanzaron los US $ 7254.7 millones, lo que representa una contracción del 25.6%[204].

Pese a la mayor reducción de las importaciones que las exportaciones durante 2009, el patrón de la balanza comercial se mantuvo inalterado durante el trienio 2007/2009, en el sentido que el valor de las importaciones superaron con creces el valor de las exportaciones salvadoreñas, lo que deja en evidencia el crónico saldo deficitario de la balanza comercial, que significa una profundización

199 La balanza comercial es el registro del valor de las exportaciones e importaciones de un país, su saldo se obtiene a través de la diferencia entre el valor de las exportaciones y las importaciones.
200 BCR (2008): Revista Trimestral Octubre-diciembre. San Salvador.
201 BCR: Balanza Comercial. www.bcr.gob.sv.
202 Ibíd.
203 BCR (2008): Revista Trimestral Octubre-diciembre. San Salvador.
204 Ibíd.

de la histórica dependencia comercial de la economía salvadoreña.

- Reducción de la inversión

En el Sistema de Cuentas Nacionales, la inversión[205] se calcula a través de la variable Formación Bruta de Capital (FBK), la cual se descompone en construcción y bienes de producción, ambos clasificados en públicos y privados. Según información del BCR, en 2008 la FBK se vio reducida en (-4,7%) con relación a 2007, alcanzando los US $ 1,671.0 millones, de los cuales el 87.7% correspondía a inversión realizada por las empresas y el escaso 12.3% complementario era inversión gubernamental[206]

En 2009, la inversión nacional experimentó una significativa reducción, en concordancia con la profundización de la fase recesiva de la economía salvadoreña, la FBK se redujo en (-17.4%) con relación al año anterior, movida principalmente por la fuerte contracción de la inversión privada, que para ese mismo período disminuyó en (-20.4%); pese a que la inversión púbica registró un incremento de 3.6% durante el mismo período, éste no pudo compensar la caída de la inversión privada, dada su baja importancia relativa en la FBK[207].

Uno de los componentes relevantes de las reformas neoliberales es la desregulación de la Inversión Extranjera Directa (IED), a través de la concesión de una amplia gama de incentivos fiscales, administrativos y jurídicos, incluyendo cláusulas de inversionista-Estado, a través de las cuales se facilita a las inversiones foráneas los mecanismos para la resolución de controversias con los Estados en tribunales supranacionales, con claros sesgos corporativos[208].

205 La inversión se define como el acerbo de riquezas utilizadas en el proceso de producción en un período determinado, e incluye activos fijos o de capital como maquinaria y equipo de producción, edificios, instalaciones y plantas fabriles, infraestructura económica y social, equipos de transporte y otros activos fijos tangibles. Case, K., y Fair, R. (1997): Principios de Macroeconomía, Pearson Educación, pp. 147-149, México

206 BRC, Oferta y Demanda Globales, www.bcr.gob.sv

207 Ibíd.

208 Moreno, Raúl (2008): Los megaproyectos de inversión en Centroamérica: Control hegemónico y apropiación de recursos naturales, Agencia Latinoamericana de Información, Ecuador, febrero, 2008. http://alainet.org/active/22425

Durante el período 2007/2009 la IED ha estado concentrada en el sector de los servicios y la industria, principalmente en las actividades financieras, comunicaciones y electricidad; aunque destacan en el saldo anual de la IED los préstamos entre empresas, al grado de constituirse el segundo rubro más alto en la conformación de la IED de El Salvador en el trienio.

Según el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), los "créditos intrafirma" son mecanismos tanto de remisión de utilidades como de elusión y evasión impositiva utilizados por los distintos capitales extranjeros para incrementar su rentabilidad y facilitar la remisión de utilidades a sus respectivas casas matrices. En la actualidad esta operatoria también es utilizada por los capitales locales con inversiones directas en el exterior[209].

En 2009 el saldo de la IED alcanzó los US $ 6.015.0 millones y los préstamos entre empresas inversionistas extranjeras fue de US $ 1,070.8 millones, ésta última solo es inferior a la IED en la rama financiera (US $ 1,954.1 millones) y supera los montos de IED en la industria (US $ 975,6 millones), comunicaciones (US $ 917.4 millones), electricidad (US $ 879.5 millones) y maquila (US $ 425.4 millones)[210]. Además, cabe señalar que la IED está concentrada en reducidos grupos de corporaciones transnacionales, bajo esquemas monopólicos y oligopólicos, con el agravante de la falta de regulación a las prácticas anticompetitivas y posiciones dominantes de algunas empresas, con el consiguiente perjuicio para las empresas y personas consumidoras.

La principal fuente de IED procede de los Estados Unidos, en 2009 un 35% del saldo de IED, excluyendo los préstamos entre empresas, provenía de ese país norteamericano, le siguen Panamá (24.2%), México (12.0%), Islas Vírgenes (6.0%) y España (3.4%). Cabe señalar que en 2009, aún en plena recesión económica la IED procedentes de EEUU, Panamá y México, según cifras del BCR, se incrementaron en 3.7%, 5.8% y 0.3% con relación al año anterior, respectivamente[211].

En consecuencia, los flujos de IED domiciliados en El Salvador durante el período de análisis han observado una tendencia al alza; así, el saldo de la IED a 2008 se incrementó en 4.0% y en 2009 mantuvo

209 IADE, http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=670
210 BCR, Inversión Extranjera Directa por Sector Económico Receptor, www.bcr.gob.sv
211 BCR, Inversión Extranjera Directa por País de Procedencia, www.bcr.gob.sv

la tendencia con una variación positiva de 5.1% con relación al año anterior.

- Bancarrota de las finanzas públicas

Pese a que las diferentes reformas fiscales emprendidas desde 1990 pregonaban la búsqueda de disciplina fiscal, éstas solo profundizaron el carácter regresivo[212] e ineficiente[213] de la estructura tributaria y la focalización del gasto público, sin poder superar las causas estructurales del endeudamiento público.

El fracaso de las políticas fiscales emprendidas durante las dos últimas décadas ha conducido a la bancarrota en las cuentas del Sector Público, lo cual constituye uno de los legados más pesados que heredó la administración Funes. Se estimaba que a junio de 2009 el agujero fiscal superaba los US $ 1,500 millones[214].

Los ejercicios fiscales del sector público han presentado una sistemática tendencia deficitaria, en 2009 el déficit fiscal se ha profundizado de forma sustantiva, alcanzando un total de US $ 909 millones. Entre 2004 y 2009, el déficit fiscal ha crecido a tasas promedio cercanas al 35% anual; en términos acumulados, la tasa de crecimiento del déficit fiscal ha sido de 504% en los últimos seis años.

A fines de 2009 el Gobierno de Mauricio Funes promovió una iniciativa de reforma fiscal con la que se pretendía elevar la recaudación tributaria en US $ 250 millones para 2010 e incrementaría la carga tributaria al 14.2% en ese año, estimando un aumento paulatino de ésta, hasta alcanzar un 17% en 2014[215].

212 Según información del BCR, durante 2008 la recaudación por impuestos sobre la renta representó un 34.8% de los ingresos tributarios, mientras que la recaudación por IVA para el mismo año representó un 50.6%. Durante el periodo 1992/2008, la recaudación promedio por IVA fue de 50% en relación a los ingresos tributarios y en contrapunto la recaudación promedio sobre renta representó, por el contrario, apenas 29.1%.

213 En efecto para 2007, la recaudación efectiva representaba apenas el 54% de la recaudación potencial; en términos de productividad, los ingresos tributarios financiaban sólo el 73% de los gastos del sector público para 2007.

214 Ministerio de Hacienda: Desempeño Fiscal 2009. Perspectivas 2010 y Panorama de Mediano Plazo. Informe de fin de año del Ministerio de Hacienda a los medios de comunicación, 22 de diciembre de 2009.

215 Declaraciones de la diputada del FMLN, Norma Guevara. Califican de impostergable reforma fiscal en El

Los esfuerzos en materia tributaria contemplaban principalmente, una reestructuración de los procesos administrativos, acompañada por el endurecimiento de las prescripciones legales en materia de evasión y elusión fiscal, como el establecimiento de tribunales para la persecución del delito contra la Hacienda Pública; así como un aumento de los impuestos específicos, que gravan ciertos productos, como son la cerveza, los cigarrillos, las bebidas gaseosas y alcohólicas.

No obstante, el anteproyecto de reforma fue duramente cuestionado y adversado por las gremiales empresariales[216], a las cuales se les concedió un lugar especial en el replanteamiento del proyecto que sería presentado a la Asamblea Legislativa. Esto condujo a que las reformas jurídicas y administrativas previstas no se implementarán, al igual que las tasas de los impuestos específicos propuestos.

Pese a las reformas ejecutadas, la recaudación tributaria cayó hasta las primeras semanas de febrero 2010 en un 8.6% con respecto al mismo período del año anterior; aunque al finalizar ese mes, los ingresos se habían recuperado al nivel de 2009, pero sin poder alcanzar los niveles registrados en 2008.

En ese contexto, es muy probable que la carga tributaria no se incremente en los niveles proyectados, lo cual representaría un obstáculo adicional para la financiación de las políticas públicas y la reactivación económica, en la medida que el Estado tendría dificultades para expandir la demanda, por la vía del gasto público, con el consecuente estancamiento de la inversión pública.

Ante esta crítica situación el actual gobierno enfrenta al menos dos alternativas: la primera es decantarse por elevar los ingresos, transitando por la peligrosa ruta del endeudamiento, camino que en la actualidad tiene un muy corto recorrido; y la segunda: buscar nuevas fuentes de ingresos públicos, lo que contemplaría, no solo elevar la eficiencia en la recaudación tributaria a través de la implementación de férreos mecanismos que erradiquen la evasión y elusión fiscal; sino

Salvador. En http://radiolaprimerisima.com/noticias/resumen/63447

216 El Diario de Hoy recoge en su edición del 7 de diciembre de 2009 la siguiente nota: “Primer ajuste a la reforma fiscal no complace a ANEP” http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6351&idArt=4322013

también el incremento en las tasas de algunos impuestos vigentes y/o el establecimiento de nuevos tributos; o la reducción del gasto público en forma de subsidios, salarios o pensiones.

Durante el primer año de la gestión Funes, se hace evidente que la vía por la que se ha decantado el Ejecutivo es el financiamiento del déficit fiscal a través de la contratación de deuda, que en su mayor parte es externa; aunque se registra un cambio en su composición, dado el considerable aumento de la deuda interna[217].

La Deuda País, que integra la deuda que sostienen los sectores público y privado, más la deuda previsional, asciende en 2010 a niveles alarmantes, que superan el 111% del PIB real. Solo la Deuda Pública, incluyendo los nuevos préstamos contratados, representaría más del 62% del PIB; si a ésta le añadimos la Deuda Previsional (US $ 6,439.7 millones), heredada del proceso de privatización del sistema de pensiones, el compromiso del Estado salvadoreño representaría más del 90% del PIB.

El aumento de la deuda como porcentaje del PIB ya alcanza las siete unidades porcentuales. Una situación tal de endeudamiento, requiere indefectiblemente de una reforma fiscal integral, la cual pasa por la intervención del gobierno en la mediación de los intereses empresariales y de la clase trabajadora, para constituir un "pacto fiscal".

Como se ha dicho, la reforma fiscal debería tener al menos dos lineamientos básicos: primero, la sustitución de la actual estructura tributaria regresiva por una de carácter progresivo; es decir, implementar una estructura tributaria que grave principalmente el flujo de altos ingresos (renta y patrimonio) y no el consumo de bienes y servicios.

En segundo lugar, se requiere hacer efectiva la función redistributiva de la política fiscal, a través de una progresividad del gasto público, que tenga como principal objetivo reducir los altos niveles de concentración del ingreso y activos; y que se oriente a la

217 A principio de la administración Saca la composición de la deuda pública se repartía en un 34% de deuda interna y 66% de deuda externa; y al final de la gestión sufrió una ligera transformación: 38% de deuda interna y 62% de deuda externa. En lo que va de la gestión Funes, la composición es de 42% de deuda interna y 58% de deuda externa; es decir, una recomposición en los mismos puntos porcentuales que para todo la gestión Saca.

ejecución de políticas públicas que garanticen el cumplimiento y la vigencia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC).

La automática reacción de las cúpulas empresariales ante el anuncio de un ″pacto fiscal″, les ha llevado a cerrar filas, mostrando con ello su negativa a aceptar un estructura tributaria progresiva, y a juzgar por el posicionamiento de algunos sectores de la sociedad civil[218], nos hace valorar que es muy probable que dicho "pacto" se oriente más por el lado del aumento de las tasas de los impuestos actualmente existentes, principalmente IVA, que por el restablecimiento de impuestos que graven las riquezas y el patrimonio, lo cual sería un duro golpe a la precaria situación de las familias salvadoreñas.

2.2 Los impactos en los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) constituyen obligaciones jurídicas vinculantes hacia el Estado, éste constituye el ente responsable del cumplimiento y la vigencia de los Derechos Humanos. El Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) establece obligaciones expresas a los Estados para adoptar medidas que aseguren una plena realización de estos Derechos, así como garantizar la defensa, protección y realización de los mismos.

Desde esta perspectiva, las políticas públicas, que constituyen instrumentos del gobierno para resolver las problemáticas que afectan a la población, deberían enfocar sus objetivos en la plena realización de los Derechos Económicos y Sociales, garantizando su protección y realización, y en ningún caso propender a su violación, abandono o regresión.

El cumplimiento de los DESC es condición indispensable para el respeto efectivo de la dignidad humana. Estos incluyen una gama de derechos relacionados con necesidades humanas básicas y condiciones

218 Diario Co-Latino, miércoles 21 de abril de 2010, www.diariocolatino.com.sv

indispensables para la vida, como son el trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias; la seguridad social y la protección de la familia; una alimentación adecuada, vivienda digna y vestido; la salud y el medio ambiente sano; la educación y la cultura; y la igualdad en el goce de derechos entre mujeres y hombres.

En general, las políticas públicas no han sido estructuradas desde la lógica de los DESC y los objetivos del desarrollo nacional. En las últimas décadas, éstas han estado determinadas por los lineamientos definidos desde el Consenso de Washington, los cuales a través de los Programas de Estabilización Económica (PEE) y Programas de Ajuste Estructural (PAE) han promovido un conjunto de reformas económicas, jurídicas e institucionales, cuya implementación ha erosionado la capacidad de respuesta del Estado a sus obligaciones y funciones en materia de DESC.

En el contexto de las reformas neoliberales, las políticas públicas no solo no han propugnado por la aplicación de los DESC, sino han llevado a relegarlos y en muchos casos suponen su negación. Algunas de las funciones propias del Estado han sido abandonadas a la lógica del mercado, profundizando con ello las inequidades, los desequilibrios y los fallos en las estructuras de mercados.

Dado que las fases de crisis y recesión económicas están asociadas con la reducción de la producción y la caída de los beneficios de las empresas, sería de esperar que los Estados intervinieran oportunamente para atender la emergencia, evitando mayores afectaciones en los DESC de la población en situación de mayor vulnerabilidad, las cuales se derivan del incremento del desempleo, el deterioro de la capacidad adquisitiva de los salarios, la reducción del consumo de las familias y la precarización del empleo, principalmente.

Pese a la urgencia que requiere una respuesta oportuna ante los impactos de una crisis, es menester que tales medidas sean coherentes con una “enfoque multidimensional del desarrollo”, en el cual el Estado juega un el rol activo en el proceso de transformaciones económicas, sociales, políticas, culturales y ambientales. En ese contexto se requeriría simultanear las respuestas a la crisis y sentar las bases de las transformaciones históricas y estructurales; lo cual implica adoptar, en el corto plazo, medidas sociales para paliar la emergencia -sin caer

en una visión asistencialista- combinadas con políticas que modifiquen los precios relativos de los factores –trabajo, principalmente- permitan alterar la distribución funcional de la renta.

En el mediano plazo, se debería avanzar de manera progresiva en la revisión de medidas neoliberales que han limitado el logro del "desarrollo nacional" a través de políticas que modifiquen la desigual distribución de la propiedad de los activos y de la renta, así como transferencias directas y provisión pública de bienes y servicios a la población de menor ingreso; de manera que se sienten las bases para avanzar en el largo plazo hacia la construcción alternativas.

El desempleo es una de las expresiones más visibles de la recesión, y está directamente asociada a la contracción sostenida del ritmo de crecimiento de la actividad económica. Aunque el sistema estadístico nacional carezca de indicadores pertinentes, sólidos y oportunos para la medición del fenómeno, de manera indirecta se puede constatar desde 2009 un aumento sensible en los niveles de desempleo, principalmente en los sectores más afectados por la crisis: industria, maquila y construcción[219].

A la base del proceso de crecimiento del desempleo subyace una debilidad estructural interna del aparato productivo que no genera las oportunidades de un empleo digno, estable y bien remunerado; además de la ausencia de una política nacional de empleo.

Las cifras oficiales de desempleo abierto indican que entre 2007 y 2008, en promedio solo un 6.1% del total de la población en edad de trabajar y con disposición a hacerlo estaba desocupada. La situación de desempleo en la zona rural presentaba un nivel ligeramente superior, durante el mismo período la tasa de desempleo promedio es de 7.1%.

Según la DIGESTYC, en 2009 en El Salvador se encontraban desocupadas 187,088 personas a nivel nacional, lo que representa una tasa de desempleo de 7.3%. En el área urbana era de 7.1% y en el área rural de 7.8%[220]. Aunque en el mismo año se registró una tasa de subempleo de 34%, de los cuales 7.1% se clasifican como subempleados

219 FESPAD (2009): La difícil herencia para la construcción de un nuevo país. El Salvador 2007/2008, FESPAD Ediciones, p. 3, San Salvador.
220 DIGESTYC, EHPM 2009, p. 13.

por jornada y el 26.9% como subempleados por ingresos[221]. Es evidente que en El Salvador el fenómeno del desempleo abierto es relativamente pequeño, incluso inferior que las cifras que registran muchos países industrializados, como los de la Unión Europea y la zona Euro[222], pero esto responde más bien a su definición y forma de cálculo, que a la presunta capacidad de generación de empleos de la economía.

Aunque la contracción de la actividad económica no se refleja fielmente en las cifras oficiales de desempleo, declaraciones de gremiales empresariales e información generada por instituciones no gubernamentales, confirman que durante el trienio 2007/2009 se profundizó el proceso de destrucción de empleo en el país.

La Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI) registró sólo 7,714 personas despedidas entre noviembre de 2008 y noviembre de 2007 en empresas del sector de la industria manufacturera; la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador (CCIES) estimó 20,000 empleos perdidos al 5 de mayo de 2009[223]; y la Cámara Salvadoreña de la Construcción (CASALCO) registra pérdidas de 25,000 empleos en su sector entre enero 2008 y enero 2009, de los cuales 6,600 son empleos directos[224]. Por su parte, el Centro de Derechos Laborales del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (IDHUCA) señaló que entre octubre y noviembre de 2008 fueron despedidas unas 4,000 personas de 18 maquilas[225]

El proceso de destrucción de empleo se explica no solo por los impactos de la crisis económica global, también responde a determinantes estructurales relacionados con la incapacidad del aparato productivo salvadoreño de generar oportunidades de empleos dignos, estables y bien remunerados. A la falta de una política nacional de empleo se suma la carencia de una política salarial integral, lo que incide en el estancamiento de los salarios mínimos nominales y la

221 La DIGESTYC define la condición de subempleo para las personas ocupadas que tienen la dificultad para trabajar un número determinados de horas semanales (subempleo visible), así como para obtener una retribución que alcance al menos, el salario mínimo (subempleo invisible). Ibíd, p.14.

222 Según Eurostat, la Oficina Comunitaria de Estadísticas, a noviembre de 2009 la tasa de desempleo promedio de los 27 países de la UE fue del 9,5%, mientras que los 16 países que integran la "zona euro" fue de 10%; en ambos casos superior al 7.3% registrado en El Salvador. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-08012010-AP/EN/3-08012010-AP-EN.PDF

223 El Diario de Hoy, 5 de mayo 2009, www.elsalvador.com

224 El Diario de Hoy, 26 marzo 2009, www.elsalvador,com

225 El Diario de Hoy, 20 noviembre 2008, www.elsalvador.com

contracción de los salarios reales.

El último aumento a los salarios mínimos registrado en El Salvador fue promovido por la administración Saca y entró en vigencia el 1 de enero de 2009, en el marco de la campaña electoral para Concejos Municipales y Asamblea Legislativa, y representó un incremento nominal diferenciado, que en el mayor de los casos fue del 8%. Los salarios mínimos mensuales por ramas de actividad económica, vigentes a 2010 son: US $ 97.2 agricultura, US $ 203.1 industria, US $ 173.7 maquila y US $ 207.6 comercio y servicios.

Los salarios mínimos resultan insuficientes para garantizar la reproducción material y espiritual de las familias, situación que se acentúa en las áreas rurales, donde el salario diario alcanza menos de la mitad de la remuneración diaria del sector urbano. Desde 2009 a la fecha los salarios mínimos urbano y rural continúan siendo incapaces de cubrir los requerimientos mínimos que una familia necesita para su reproducción material y espiritual, y en el caso del salario mínimo rural ni siquiera permite satisfacer las necesidades alimentarias básicas[226].

Mientras el salario mínimo nominal rural se mantiene en US $ 97.0, el valor de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) Rural supera los US $ 102.0; en la zona urbana el salario mínimo nominal para la Industria, Comercio y Servicios alcanza los US $ 208.0 y el valor de la CBA urbana es de US $ 167.0, en cuyo caso a la diferencia de 40 dólares habría que deducir la cotización obligatoria para la Administradora de Fondos de Pensión (AFP) y la cuota del ISSS, y del remanente, la familia urbana debería cubrir sus necesidades de vivienda, salud, educación, servicios públicos, transporte, vestuario y demás[227].

Si consideramos como parámetro de medición del poder adquisitivo de los salarios la Canasta de Mercado (CM), la cual incluye 238 bienes y servicios requeridos por una familia promedio para satisfacer sus necesidades, se constata que las brechas observadas entre salario mínimo nominal y CBA se acentúan considerablemente. Así, en la zona rural, el salario mínimo escasamente cubriría el 18.1% del valor

226 La Constitución de la República establece que "todo trabajador tiene derecho a devengar un salario mínimo, que se fijará periódicamente. Para fijar este salario se atenderá sobre todo al costo de la vida, a la índole de la labor, a los diferentes sistemas de remuneración, a las distintas zonas de producción y a otros criterios similares. Este salario deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales del hogar del trabajador en el orden material, moral y cultural. "Constitución de la República de El Salvador, artículo 38, Inciso 2°.

227 www.digestyc.gob.sv

de la CM, lo que implica que la familia rural tendría mensualmente un faltante de US $ 439.0; mientras que en la zona urbana el salario mínimo solo cubre el 38.8% de los US $ 536.0 que vale la CM[228].

En lo que respecta a la inflación, las cifras oficiales registran desde principios de 2009 variaciones negativas en el nivel general de los precios o próximas a cero, las cuales corresponderían a una situación deflacionaria. El 2009 cerró con una tasa de inflación acumulada de (–0.19%)[229], siendo la tasa mensual a diciembre 2009 de 0.95%; durante 2010 la tendencia inflacionaria se habría mantenido, la tasas de inflación acumulada es de 0.89% y la tasa mensual a marzo 2010 es de 0.32%[230], con lo cual, según las cifras oficiales reflejan una reducción o al menos un crecimiento mínimo en el nivel general de los precios de los bienes y servicios del país, que teóricamente contribuye a mantener la capacidad adquisitiva de los salarios.

Durante la crisis global, la población empobrecida y los sectores sociales de menores ingresos han deteriorado considerablemente sus condiciones de vida, como consecuencia de la pérdida de empleo, la reducción de las remesas familiares, el encarecimiento de los bienes alimentarios y servicios básicos, así como el deterioro del poder adquisitivo.

Entre 2007 y 2009 el número de hogares en situación de pobreza se incrementó sensiblemente. En 2007, el 34.68% de los hogares se registraban en situación de pobreza y en menos de tres años, el ratio aumenta en más de tres unidades porcentuales, para representar el 37.8%[231]. En el Primer Informe sobre el Estado del Derecho a una Alimentación Adecuada en El Salvador, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) enfatizó que la reducción de la pobreza, mucho menos su erradicación, será posible si no se avanza en la superación de sus causas estructurales del fenómeno, que se encuentra en la desigualdad social y, particularmente, la inequidad de los ingresos, resultado del esquema de concentración que se vive en el país[232].

228 Ibíd.

229 DIGESTYC, Boletín Mensual IPC El Salvador, diciembre 2009, www.digestyc.gob.sv

230 DIGESTYC, Boletín Mensual IPC El Salvador, marzo 2010, www.digestyc.gob.sv

231 Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC, 2009). Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples. Ver. www.digestyc.gob.sv

232 Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (2008). Informe sobre el Estado del Derecho a una

El problema fundamental para enfrentar este flagelo sigue siendo la alta concentración de la riqueza. Los programas gubernamentales destinados a aliviar la pobreza extrema y el hambre, por la vía de las transferencias monetarias condicionadas, tienen un efecto positivo en lo inmediato en tanto llevan un pequeño alivio a la crítica situación económica de los hogares más empobrecidos; pero no representan una opción sostenida para mejorar la calidad de vida de las familias, mucho menos para la superación de este fenómeno.

Irónicamente las zonas donde se produce la mayor parte de los alimentos son las que más prevalece la pobreza extrema, actualmente las familias de las zonas rurales destinan más del 50% de sus ingresos para el consumo de los alimentos, mientras que la en la zona urbana alcanza entre el 30% y 45% de sus ingresos[233].

El diseño, planificación y ejecución de políticas públicas que garanticen el cumplimiento de los DESC, requiere de la definición integral y coordinada de políticas económicas y sociales, definidas en al menos cuatro áreas de intervención: a) modificar la distribución funcional de la renta a través de políticas dirigidas a modificar los precios relativos de los factores, principalmente de los salarios, b) redistribución progresiva de la propiedad de los activos, garantizando el acceso a la tierra, c) modificar la distribución de la renta y la riqueza a través de una política fiscal integral y progresiva, y d) incrementar las transferencias directas y provisiones públicas de bienes y servicios entre la población de menores ingresos.

En el actual escenario es prioritario garantizar el acceso a servicios básicos gratuitos y de calidad, para las familias rurales y urbanas en situación de empobrecimiento; especialmente en materia de servicios de agua potable, energía eléctrica, producción agrícola, y la mejora de condiciones de vivienda, empleo, ingresos y universalización de la seguridad social.

Finalmente, las remesas familiares continúan siendo para la quinta parte de los hogares la fuente generadora de ingresos, las cuales permiten satisfacer las necesidades inmediatas. A falta de oportunidades de empleo, seguridad social y acceso a servicios públicos esenciales,

Alimentación Adecuada en El Salvador. Primera edición, San Salvador, enero, 2008.

233 Comisión Económica Social para América Latina y Programa Mundial de Alimentos (CEPAL; PMA, 2009): Inseguridad Alimentaria y Nutricional de América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.

miles de salvadoreños y salvadoreñas continúan emigrando hacia otros países en busca de oportunidades y bienestar para sus familias.

RINA LAZO

Rina Lazo nace en la ciudad de Guatemala. Estudia en la Academia de Bellas Artes de Guatemala donde obtiene, en un concurso, el primer premio consistente en una beca para estudiar pintura en México. Llega a la ciudad de México y se inscribe en la Escuela de Pintura y Escultura de la Secretaría de Educación Pública "La Esmeralda", donde es seleccionada, por su dedicación y talento, para trabajar como ayudante de Diego Rivera en el Mural "Sueño de una Tarde Dominical en la Alameda Central".

Con el maestro Rivera colaboró en los murales del Cárcamo del Río Lerma; en los frescos del Hospital de La Raza; en los mosaicos del Estadio Olímpico en Ciudad Universitaria y en el cuadro mural "La Gloriosa Victoria", donde Diego Rivera pinta un retrato de Rina como parte de la resistencia guatemalteca y le pide que ella pinte un fragmento dentro de su mural y lo firme. De ella dijo el maestro Diego Rivera: Rina Lazo, pintora de gran talento, mi mano derecha, la mejor de mis ayudantes.

En 1954, realizó el mural al fresco titulado "Tierra Fértil", que hoy se encuentra en el Museo de la Universidad de San Carlos de Guatemala. En 1959 pinta el mural "Venceremos", alusivo a la intervención de 1954 en Guatemala, en 1966 realiza las réplicas de las pinturas mayas de Bonampak para el Museo Nacional de Antropología de la Ciudad de México, tarea que la acercó más a las raíces prehispánicas. En 1997 pintó el mural titulado "Venerable Abuelo Maíz", para la sala maya del mismo museo. Actualmente realiza el mural "El inframundo de los mayas".

Ha participado en múltiples exposiciones individuales y colectivas, nacionales e internacionales, como en 2007 en la importante exposición de mujeres artistas en el National Museum of Mexican Art de Chicago y en 2009 expone con Arturo García Bustos "Sixty years of Political Printmaking in Mexico", en la Universidad de Puget Sound en la ciudad de Tacoma, Washington, EUA.

Entre sus publicaciones se encuentra el libro Rina Lazo, sabiduría de Manos, conversaciones con Abel Santiago, publicado por el Instituto Oaxaqueño de las Culturas en 1988.

Ha recibido numerosas distinciones nacionales e internacionales entre las que destacan: 1954, Primer Premio y Medalla de Oro en el Festival Mundial de la Juventud y los Estudiantes por la Paz, Rumania; 1986, Medalla y Diploma "Maestro Rafael Ramírez", por sus 30 años de labor docente en el Instituto Nacional de Bellas Artes; en 1992, Distinción Emeritíssimum de la Universidad de San Carlos de Guatemala; 1999, Medalla de la Paz, del Gobierno de Guatemala; 2004, Premio Nacional María Lavalle Urbina, por la Secretaría de Relaciones Exteriores de México; 2004, Orden del Quetzal en el grado de Oficial, por el Gobierno de Guatemala en reconocimiento a su alta calidad en el desempeño de las artes plásticas en el ámbito internacional; 2008, Premio Internacional Coatlicue, por la Coordinadora Internacional de Mujeres en el Arte; 2008, homenaje en el Museo Mural Diego Rivera en el contexto de Las Mujeres Artistas en el México de la Modernidad; 2009, homenaje en el Museo Nacional de la Acuarela por más de 50 años de labor artística.

Es miembro del Salón de la Plástica Mexicana, INBA (desde 1964), Miembro de la Sociedad Defensora del Tesoro Artístico de México. A.C. (desde 1996) e integrante del Consejo Consultivo de esta Asociación a partir de enero 2003. En 2008 ingresa al Seminario de Cultura Mexicana como miembro distinguido.

El Gobierno de Guatemala agradece a la pintora Rina Lazo el honor de utilizar el fragmento del mural "Venceremos" para ilustrar esta publicación.

Políticas Públicas

Ciencias Humanas

Exigibilidad y realización de Derechos Sociales Impacto en la Política Pública

Volumen IV

Ximena Erazo / Suzy Castor / Jaime Pizarro (editores)

La legitimidad con que se ha ido instalando la idea de que corresponde al Estado cumplir el deber de hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales, ha dado lugar a nuevos desarrollos en cuanto a definición de contenidos, procesos y métodos referidos al núcleo conceptual y operacional de dicho planteamiento, esto es la formación de políticas públicas basadas en derechos.

Los capítulos contenidos en esta publicación, que recopila las clases dictadas por sus autores en los Diplomados Internacionales de Especialización en Derechos Económicos, Sociales y Culturales organizados por la Fundación Henry Dunant América Latina y el Instituto Internacional Henry Dunant en Santiago de Chile, San Salvador (El Salvador, América Central) y San Sebastián (País Vasco, España), reflejan los importantes avances que se vienen produciendo en cuanto a la producción de conocimiento sobre los temas más acuciantes y complejos relativos a la realización efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales a través de las políticas públicas.